

Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática : Argentina, Brasil, Chile y México	Título
Trejo Catalán, José Humberto - Autor/a;	Autor(es)
Chiapas	Lugar
Secretaría de Educación del Estado de Chiapas	Editorial/Editor
2015	Fecha
	Colección
Sindicatos; Reforma educativa; Docentes; Desarrollo económico y social; Desarrollo de la educación; Análisis político; Sistema educativo; Transición democrática; Chile; Brasil; Argentina; México;	Temas
Libro	Tipo de documento
" http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cresur/20161005114835/politicas.pdf "	URL
Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual CC BY-NC-SA http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences





POLÍTICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO EN CONTEXTOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO.

Prólogo de
Eduardo Andere M.

JOSÉ HUMBERTO TREJO CATALÁN

**POLÍTICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL MAGISTERIO EN CONTEXTOS DE
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:**

Argentina, Brasil, Chile y México.

José Humberto Trejo Catalán

José Humberto Trejo Catalán

**POLÍTICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL MAGISTERIO EN CONTEXTOS DE
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:**

Argentina, Brasil, Chile y México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN 2015

Manuel Velasco Coello
GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIAPAS

Ricardo A. Aguilar Gordillo
SECRETARIO DE EDUCACIÓN

Alejandro Soto Vives
DIRECTOR DE DIVULGACIÓN

© José Humberto Trejo Catalán.

Primera edición, 2015.

Corrección y edición: Karina Domínguez Domínguez.
Arte y diseño: Hernan Saucedá Castro.

ISBN: 978-607-96690-0-3

© Secretaría de Educación del Estado de Chiapas,
Unidad Administrativa, Edificio B, segundo piso,
Colonia Maya, C.P. 29000. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

HECHO EN MÉXICO

*A Emma, por su amor y acompañar este esfuerzo;
a mis hijos, a Cristina y Nahum.*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
AGRADECIMIENTOS	15
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	21
I. EDUCACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO	29
Educación y educación pública	29
Teoría general de sistemas y sistemas educativos	31
Organizaciones Docentes y Reforma Educativa	33
Profesionalización y profesionalidad docente	34
Dinámicas de las Reformas Educativas	35
Enfoque de Políticas Públicas (EPP)	37
El método comparativo	38
II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y REFORMA EDUCATIVA	41
Transición política y cambio institucional	42
Transición demográfica y escolarización	48
Transición económica	49
Transición social	51
Transición educativa	53
Educación y desarrollo	54
III. GÉNESIS Y TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES	57
Criterios de selección y génesis de las Organizaciones Docentes	60
Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República de Argentina (CETERA). Sindicatos y gobierno durante la segunda mitad del siglo XX	60
Génesis y desarrollo de la CETERA	61

Estructura y funcionamiento del sindicalismo docente argentino	63
Posicionamiento de la CETERA	65
Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).	
Sindicalismo y gobierno en Brasil durante la segunda mitad del siglo XX..	66
Génesis y desarrollo de la CNTE	68
Sindicalización y educación pública en la apertura política	69
FUNDEF. El financiamiento del salario docente	70
Posicionamiento: sindicalismo docente y gobierno del PT	71
Colegio de Profesores de Chile (CPCh)	72
Génesis y desarrollo del CPCh	73
El movimiento docente después de la dictadura	75
Posicionamiento del CPCh	77
EL SNTE de México. Un magisterio revolucionario e institucional	78
La reforma educativa negociada	79
Consolidación y proyección hegemónica del SNTE	81
Posicionamiento del SNTE	84
Tipología de las Organizaciones Docentes comparadas	85
 IV. REFORMAS EDUCATIVAS Y PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO	 91
Organizaciones Docentes y políticas para la profesionalización del magisterio	92
El contexto de la profesión docente	96
Desafíos de la profesionalización docente	98
Los incentivos para la profesionalización docente	98
 V. ORGANIZACIONES DOCENTES Y SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO	 103
Estructura de las Reformas Educativas en América Latina	104
Reforma Educativa y políticas para la profesionalización del magisterio	108
Argentina	109

Brasil	112
Chile	115
México	122
Participación de las Organizaciones Docentes y la calidad de las Reformas Educativas	133
VI. DESEMPEÑO DOCENTE Y CALIDAD EDUCATIVA	139
Comparabilidad, perspectivas y parámetros de la calidad educativa	140
Evaluar para mejorar	142
Equidad para la calidad educativa	143
La calidad del SEN medida por la satisfacción de los jefes de familia	145
La calidad del SEN medida por la cobertura	147
El factor socioeconómico y cultural	148
Comparabilidad del logro educativo	150
VII. ANÁLISIS DE RESULTADOS	153
Parámetros de la calidad educativa	153
Parámetros del contexto social	156
Parámetros del gasto educativo	157
Posicionamiento y grado de influencia de las Organizaciones Docentes	159
Condiciones del trabajo docente	161
Parámetros de profesionalización vinculados a la calidad	163
Parámetros de calidad y equidad	166
CONCLUSIONES	169
ANEXOS	175
BIBLIOGRAFÍA	201



PRESENTACIÓN

La Secretaría de Educación cuenta con una tradición editorial que se manifiesta en la diversidad de sus publicaciones dentro de un contexto social diverso en el que coexisten distintas culturas que hacen de Chiapas un estado singular. Ante esta diversidad, nuestro esfuerzo editorial impulsa la publicación de investigaciones y propuestas novedosas en las áreas de educación, ciencias sociales y literatura de académicos y artistas interesados en la realidad sociocultural de nuestro país.

Auspiciar el trabajo intelectual es una de las acciones que desempeñamos con la intención de consolidar la identidad regional, siempre en un marco de referencia nacional que fomente el conocimiento de nuestra tierra. Por lo tanto, nuestra colección bibliográfica está al alcance de profesores, alumnos y público en general, quienes podrán conocer y estudiar el aporte de estas nuevas investigaciones de docentes y académicos que tienen como objetivo principal exponer sus trabajos y fomentar en la población el hábito de la lectura.

Ricardo A. Aguilar Gordillo
Secretario de Educación

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente al Mtro. Ricardo Aguilar Gordillo su confianza para la publicación de este trabajo, su apoyo profesional y su amistad; al Dr. Eduardo Andere Martínez, por la redacción del prólogo brillante y generoso que presenta la investigación; y al Dr. Francisco Miranda López, la inteligencia de sus observaciones, como coordinador de la tesis recepcional que le sirve de base. Igualmente estoy en deuda con el Dr. Ulises Flores por su tenacidad para apoyar mi trayecto por el programa de la Maestría en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales; con la Dra. Giovanna Valenti, por su confianza para animarme a ingresar a dicho programa; y con el Dr. Fernando Bazúa por interesarme en el análisis político y de las políticas públicas, desde el inicio de la transición democrática en nuestro país. Gracias también a mis amigos, Gustavo López Montiel y José Luis Dueñas por sus críticas y sugerencias, a Manuel Cárcamo Domínguez, quien además me facilitó bibliografía abundante y pertinente para la realización de este trabajo; y, a la Dra. Leticia Pons Bonals de la Universidad Autónoma de Chiapas, por la generosidad de sus orientaciones, que me permitieron superar la versión preliminar de este trabajo.

José Humberto Trejo Catalán

PRÓLOGO

La educación no es fácil de analizar.

Para empezar tiene una connotación colectiva y otra individual como bien lo señala el Maestro José Humberto Trejo Catalán (pág. 29). Gran parte de la complejidad del fenómeno educativo es fijar el objeto de análisis para observar, medir, sopesar y concluir. No hay una educología como la pedagogía, la psicología, la sociología, existe en la economía, la antropología, la biología, o la química. Sin tener su propia camiseta la educación es analizada por todas las epistemologías.

Para regar sobre mojado, todavía más complejo es el análisis de la educación con metodología comparada. A diferencia de ciencias con nombre propio como la economía, la psicología y la pedagogía, la educación no tiene un conjunto de principios o leyes que la identifiquen en cualquier parte del mundo. La teoría de los precios es válida en cualquier parte; la inflación es un indicador con precisión matemática lo mismo en México que en China. Pero el tema educativo primero es extraordinariamente difícil de concebir. Por ejemplo, ¿cuál es el objetivo de la educación? Mejorar ¿qué? ¿El individuo, la colectividad? Supongamos que es el individuo. Mejorar, ¿qué? Su desarrollo, su desempeño, sus habilidades, sus derechos, su libertad, sus competencias, su aprendizaje. Y ¿qué es aprendizaje? ¿Es producto o proceso? O, peor aún, ¿por qué los niños de unos países o sistemas educativos muestran mejores o peores resultados que los de otros sistemas, u otras escuelas? ¿Es la pobreza? ¿Es la cultura? ¿Es el sistema? ¿Son los maestros? ¿Es un conjunto de factores?

Ahora tratemos de resolver eso en un contexto comparado. En este enfoque la complejidad aumenta por temas de comparabilidad. ¿Podemos realmente comparar conceptos, historias y culturas?

Y todavía más complejidad se encuentra en la regionalización o balcanización epistemológica. Lo que los latinoamericanos analizamos como educación comparada

no está en las epistemologías de los países desarrollados, más preocupados por temas de comparabilidad y transferibilidad que de sistemas y luchas de poder entre grupos o intereses como lo muestra el amplio trabajo del maestro Trejo Catalán.

La relativamente reducida literatura de educación comparada latinoamericana tiende a incluir todo en su análisis, en cambio la literatura de la educación comparada mundial ha luchado en sentido contrario, tratando de identificarse con un sólo enfoque de análisis que le dé autonomía, que la defina como disciplina de estudio.

En el intento holístico de encontrar la teoría del todo perdemos la riqueza de la precisión y la definición de lo concreto. Un análisis integral de políticas y procesos sin fijar el objeto de análisis nos pierde en un océano de indicadores. El maestro Trejo Catalán entiende muy bien este tema cuando salta de un propuesta de análisis de políticas públicas a uno de educación comparada (pág. 49); y parece tomar la perspectiva de análisis de la educación comparada y no la de la política pública, aunque la tarea que se propuso es monumental, al analizar comparativamente no sólo una política pública o un tema-área sino seis (página 32). Sin que eso sea suficiente, el maestro Trejo Catalán incorpora un análisis de ciencia y teoría política en la medida que se propone “indagar” el papel e influencia de las OD en los procesos de reforma educativa básica (página 47) y de la calidad educativa (pág. 47).

Asimismo, el análisis del autor de la relación entre los cambios democráticos y demográficos en comparación con los cambios en los sistemas educativos nacionales es muy elocuente; y sienta las bases de una teoría general de la transformación de la política educativa en América Latina, aunque se reconozca la fuerza de la frase siguiente:

De la misma forma que la democracia no genera por sí misma bienestar social ni prosperidad económica, tampoco la educación lo hace. (pág. 54).

Más difícil aún de comprobar es la compañía entre los cambios económicos y los cambios educativos.

Cuando el trabajo del maestro Trejo Catalán entra a la comparación de las organizaciones docentes de Argentina, Brasil, Chile y México, a pesar de su amplitud no pierde profundidad. Ilustra en pocas páginas una historia muy compleja. Las diferentes tipificaciones de las organizaciones docentes y su participación en las políticas educativas sientan las bases de un análisis comparativo efectivo.

El recorrido de las reformas legislativas recientes más importantes en cada uno los cuatro países de la región, aunque condensado, ofrece un panorama de los patrones de política educativa a través de las leyes, que ciertamente comparten algunos elementos comunes por lo menos en los eslóganes y nombres de las reformas.

En educación comparada esto no es suficiente, uno debe escudriñar en el significado de las políticas, prácticas y procesos educativos, vamos su significado

y significancia, para hacerlas realmente comparables. La literatura de educación comparada está repleta de ejemplos donde la comparabilidad es seriamente cuestionada, porque ni las cifras de indicadores, ni la nomenclatura de dichas políticas y procesos son realmente comparables de manera directa.; es decir, no significan lo mismo. El trabajo del maestro José Humberto Trejo Catalán, nos ayuda a conocer el porqué.

El maestro Trejo Catalán acepta el serio desafío de relacionar el papel de las organizaciones docentes con la calidad y otras variables. Como él mismo lo apunta, la dificultad principal es definir la calidad educativa.

En mi opinión, en educación comparada, entre mejor es la definición de calidad peor es su medición y, por ende, su comparación; y entre más estrecha o reducida, peor es su definición, mejor es su medición y, por tanto, su comparación; pero al mismo tiempo menos útil para la pedagogía. Es un dilema y no tiene solución.

El intento de sintetizar variables cualitativas con indicadores cuantitativos responde a la tremenda dificultad que enfrentamos los investigadores en las ciencias sociales que tratamos de avanzar en las propuestas teóricas en un terreno que no se deja medir. La dificultad no debe detenernos, pero tampoco soslayarnos. Nunca las ciencias sociales alcanzarán la gloria en publicaciones o factor de impacto de las ciencias exactas.

En resumen, la tesis del maestro Trejo Catalán, que afortunadamente evolucionó en libro, merece una atención especial de varias clientelas: las autoridades educativas para el diseño de políticas públicas que recojan las experiencias de otros sistemas; la académica, al ser una obra escrita con una lupa profunda y metodológicamente cuidadosa que permite avanzar en un área poco explorada en América Latina; la escolar, para los maestros y directivos de las escuelas que quieren entender las causas de los cambios educativos que llegan a las aulas a través de nuevos currículos, nueva normatividad o nuevas ideas de gestión escolar; los estudiantes de la carrera docente, pedagógica y de políticas públicas, por la riqueza en el análisis teórico de los temas actuales de política educativa; a la opinión pública y los medios de comunicación por las abundantes lecciones con ejemplos e historias de las cuatro diferentes culturas educativas y de política pública analizada.

Eduardo Andere M.

Ciudad de Nueva York

Investigador Profesor Visitante, Universidad de Nueva York

Julio 29, 2014

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca aportar elementos para comprender el papel que desempeñan las Organizaciones Docentes (OD)¹ con relación a la calidad educativa (CE) en el marco de la reformas en la educación (RE) y los sistemas educativos desarrollados entre el último cuarto del siglo XX y la primera década del siglo XXI, en los Sistemas Educativos Nacionales (SEN)² de cuatro países de América Latina: Argentina (Ag), Brasil (Br), Chile (Ch) y México (Mx).

La relación entre las OD –su presencia e influencia en el SEN– y la calidad educativa, pasa antes por la relación entre las OD, la profesionalización y la profesionalidad de los docentes, en la medida que dichos procesos están fuertemente determinados, de manera muy cercana, por el grado y el tipo de participación de las OD en el diseño de los Subsistemas de Profesionalización Docente (SPD) y el diseño e implementación de las Políticas de Profesionalización del Magisterio (PPM).

Argentina, Brasil y México conforman los Estados económica, física y demográficamente más grandes de Latinoamérica; son Estados Federales, presentan diversos contextos educativos, socioeconómicos y culturales; representan centros de poder económico y político subregionales; son espacios donde se desarrollaron los gobiernos de corte populista más representativos de la región, lo que influye en la formación de las OD, su implantación social y su interacción política; y todos ellos, junto con Chile, vivieron procesos de transición democrática y RE profundas durante el periodo que se analiza.

¹ Se utilizarán para cada concepto las siguientes abreviaciones a modo de ubicar y entender fácilmente la lectura.

² “Entendemos por Sistema educativo al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan en la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes” (Iaies, G. 2006).

La razón de incluir a Chile, es que representa el caso más notable en la instauración de un nuevo paradigma de políticas educativas y de profesionalización docente, identificado como arquetipo de las políticas neoliberales que articuladas en el Consenso de Washington³, aparecen como referente del paquete de las reformas económicas y políticas desarrolladas en el último cuarto del siglo pasado en América Latina y del que las RE forman parte de manera relevante.

En este marco, los países analizados en el presente trabajo experimentaron ajustes profundos en sus estructuras, relaciones e instituciones que terminaron por configurar un cambio sistémico orientado a consolidar las prácticas y valores que sustentan un arreglo de nuevo tipo, frente al agotamiento del Estado Corporativo Populista y las crisis recurrentes –políticas y económicas– que siguieron a su caída.

El modelo que orientó las reformas es el Estado Liberal Democrático (ELD). Se caracteriza por la consolidación de la democracia; mercados comunicacionales y mercados políticos libres y competitivos; una cultura ciudadana centrada en la vigencia de la ley como condición para el bienestar individual y público; normalidad en la alternancia del poder; legitimidad sustentada en los valores democráticos: participación; diálogo; libertad con responsabilidad; pluralidad; inclusión; tolerancia y legalidad. “El público ciudadano es la única fuente posible de legitimidad y constitución del poder público (*constituency*) y el sistema político propicia una efectiva rendición de cuentas (*accountability*)” (Bazúa, F. y Valenti, G., 1993).

No es una transición menor. Se trata de un proceso de cambio complejo, profundo y aún inacabado en el tercer lustro del siglo XXI. Es una propuesta a debate que enfrenta en la actualidad cuestionamientos muy serios sobre su viabilidad y pertinencia, pese a encontrarse –en muchos aspectos fundamentales– prácticamente a mitad del camino (Gordillo, E. 2005:9-16). Sin embargo, en el campo educativo hay convicciones hegemónicas desarrolladas y difundidas desde las agencias internacionales que apuntan a sostener que existe una relación consistente entre desarrollo y calidad educativa; calidad educativa y profesionalización docente, y entre la profesionalización docente y los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (Oppenheimer, A. 2011).

Sin dejar de ser dominantes, estas convicciones enfrentan ahora dudas, reclamos y visiones alternativas –por decirlo suavemente– en muchas partes del mundo,

³ Si bien el Consenso de Washington pretende asignar más gasto público a la educación, una interpretación de las recomendaciones termina por trasladar criterios de eficiencia presupuestal por encima de los relativos a la calidad educativa y sobre todo, por excluir a la equidad como un criterio central de esta política (Casilda Bejar, R. 2004).

particularmente en los países analizados. La complejidad de este debate y la dificultad de construir políticas públicas capaces de dar respuestas efectivas y aceptables para todos los actores trae como consecuencia la resistencia de buena parte de los docentes para aceptar los resultados de PISA como referente de su desempeño o, más aún, como orientador de su práctica profesional; la inconformidad de los estudiantes chilenos frente a la polarización de la calidad educativa y la mercantilización de los servicios educativos; las controversias que genera la influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en México respecto al diseño y la gestión del servicio educativo; la polarización política de los docentes brasileños enfrascados en la disputa entre los partidos y movimientos políticos a los que están adscritos.

En este contexto, las RE son macro-políticas que abarcan a un tiempo aspectos filosóficos, pedagógicos, didácticos, organizacionales, económicos y, desde luego, sociales y políticos que imponen cargas extraordinarias a todos los actores de la educación y el SEN.

La mayor responsabilidad parece recaer en los docentes como representantes directos del SEN frente a los ciudadanos y los estudiantes en la operación, comunicación y argumentación de las RE; como trabajadores sujetos a cargas extraordinarias en su actualización dada la multiplicación de programas, enfoques y tecnologías que deben conocer, aplicar y evaluar porque se promueve la fantasía de que la incorporación de estudiantes provenientes de los sectores económica y socialmente más rezagados – con un capital cultural mínimo para transitar con éxito el proceso de escolarización – puede y debe ser superada solamente por la actuación del maestro (Esteve, J.M. 2003); porque la incorporación de los colectivos magisteriales y sus familias en la dinámica de competencia política genera aliados o adversarios dentro y fuera del SEN que se manifiestan constantemente en distintos temas y planos políticos.

Por su parte, la relación entre las OD y las Autoridades Educativas Nacionales (AEN) y las Sub-nacionales o Locales (AEL) en el contexto de la transición democrática Latinoamericana resulta, al mismo tiempo, excepcional y paradigmática. Es excepcional porque registra dinámicas contradictorias: descentralización de la gestión frente a la recentralización de los diseños curriculares; la estandarización de los procesos pedagógicos y de evaluación; una demanda creciente por la calidad de la educación, frente a la versión monotemática de dicha calidad y sus parámetros de medición; la exigencia de equiparar los resultados educativos con los alcanzados por los SEN, frente a la resistencia de equiparar los modelos de atención y parámetros de inversión en la educación con estos países; el reconocimiento de la complejidad de la educación frente a la negación de las necesidades específicas de los actores concretos que intervienen en el proceso educativo, particularmente de las comunidades urbano populares e indígenas, las familias, los estudiantes y los docentes; la sobreestimación del papel del docente en el logro educativo frente al cuestionamiento creciente sobre su capacidad y actitud

para desempeñar su labor en el contexto de exigencia que presentan ahora los SEN; la presencia de instituciones de educación pública y representación gremial del magisterio amplias y consolidadas frente a la desconfianza por parte de diseñadores de políticas públicas y algunos sectores de la población acerca de la capacidad del gobierno para prestar servicios educativos con calidad, así como de la utilidad de la interlocución de las organizaciones gremiales en general, y en particular a las OD, en estos procesos.

Y es paradigmática porque pretende ajustar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a los criterios definidos por la Nueva Gestión Pública⁴ y la Gobernanza⁵; por la participación de las OD –entre otros actores– en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas estratégicas en el marco de las RE; porque la educación representa una prioridad en las agendas de los Estados Liberal Democráticos, y por la influencia alcanzada por las OD en los países analizados en la política educativa en los procesos electorales y en el ámbito político y gubernamental (Navarro, J.C. 2006).

Estas tensiones conforman un escenario amplio de discusión para los proyectos y procesos de RE, donde se entrecruzan visiones y argumentos políticos, educativos, gremiales, sindicales, económicos y sociológicos cargados de intereses, de culpas y adjetivos, cuyo destino no está decidido y por tanto, sigue a debate⁶. Un debate donde la centralidad de los Subsistemas de Profesionalización Docente (SPD) y las Políticas de Profesionalización Magisterial (PPM) es evidente:

Una rápida lectura de los reportes y crónicas periodísticas especializadas [en éste caso, en los países del Cono Sur y Brasil] permite apreciar que los temas

⁴ De acuerdo con el paradigma de la nueva gestión pública, las administraciones públicas experimentan transformaciones a partir de los cambios que el Estado ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas estructurales de primera generación implementadas en la última década del siglo pasado (Moyado Estrada, F.2002). En este marco, la NGP aplica principios gerenciales a la gestión gubernamental, así como una relación responsable y transparente de los gobernantes frente a la ciudadanía, en tanto actor que determina la formación del gobierno y por tanto, de las élites burocráticas en un sistema democrático con una intensa competencia electoral.

⁵ Entendiendo por gobernanza “un concepto postcrisis que permite distinguir entre la acción del gobierno y la dirección efectiva de la sociedad que denota el resurgimiento de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación social” (Aguilar, L.F.2006).

⁶ Dichas RE “se caracterizan por la transformación de la gestión y de manera simultánea, por una renovación significativa en los ámbitos de la pedagogía y el currículo”... lo que implica “asuntos relacionados con la centralización o descentralización de la administración, los montos del financiamiento; así como su distribución, destino y uso; la ampliación de la educación obligatoria, la introducción de sistemas de evaluación, la implementación de programas compensatorios, la renovación de la formación inicial y en servicio de los docentes, la vinculación entre la educación básica, la educación media y la educación superior, entre otros” (Zorrilla Fierro, M. 2007:179-180).

en disputa más importantes entre sindicatos docentes y Estado se relacionan casi exclusivamente con las condiciones salariales y laborales de maestros y profesores, el presupuesto para la educación, la falta o precariedad de incentivos y estímulos económicos para el sector, los estatutos docentes (convenios colectivos de trabajo del sector) y normas que regulan el trabajo en las instituciones educativas y, en última instancia, la capacitación y el perfeccionamiento profesional (Gentili, P. 2004).

Igualmente, para el caso mexicano, se advierte que existe una amplia agenda educativa compartida por la SEP y el SNTE, pero los temas que concitan la mayor atención son los que tienen que ver con la condición laboral de los docentes y, desde una perspectiva más amplia, con las PPM (Santibáñez, L. 2008). De manera tal que la relación entre RE y OD es fundamental para entender la manera como se conforman los SPD⁷ y las PPM⁸, lo que parece tener un impacto considerable en la capacidad de cada SEN para generar en mayor o menor medida Calidad Educativa.

La RE en América Latina y desde luego, los SEN analizados, comparten como referente al *Program for International Student Assesment* (PISA) que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a estudiantes de 15 años, a través de pruebas estandarizadas. De hecho PISA es:

[...] uno de los más famosos eventos educativos de las últimas décadas [...] en los años recientes su influencia no se limita a un área geográfica en particular, o un área específica de la educación o escolarización, se ha convertido en un fenómeno generalizado que ha dado pie a un incremento internacional de la educación (Pereyra, M. 2011).

⁷ Por subsistema de profesionalización Docente (SPD) se entiende la integración de los actores implicados en la impartición del servicio educativo de nivel básico, los procesos de reclutamiento, la formación inicial y continua de los docentes, la gestión de las plazas y las relaciones laborales de los maestros. Asimismo, el subsistema incluye las normas formales que regulan estos mecanismos, pero también las reglas informales que afectan la provisión de las plazas, el sistema de promoción escalafonaria, los sistemas de incentivos y las políticas salariales (Iaes, G. 2006).

⁸ En tanto que el SPD pone énfasis en los elementos, las interacciones y los procesos relativos a la formación del magisterio, las políticas establecen las condiciones de inclusión, equidad, calidad y el universo, los alcances las consecuencias y el sentido con que se llevan a cabo tales procesos. Ejemplo de ello son los criterios de los propios docentes. El SPD comprende los siguientes procesos: i) la formación inicial; ii) el ingreso al servicio; iii) las opciones y grado de obligatoriedad de la formación continua; iv) el valor que se da a las asesorías, colaboración e intercambios de saberes entre pares; v) el valor que se da al perfeccionamiento académico y la superación profesional; vii) los criterios de ascenso y evaluación del desempeño docente; viii) condiciones de egreso del servicio docente (Vicent, F. e Ibernón, F. 1999).

PISA es mucho más que una evaluación educativa, en la medida que orienta poderosamente el diseño y desarrollo de los currículos, enfoques, procesos, políticas y presupuestos educativos en la mayoría de los países con desarrollo alto y medio en todo el planeta. Representa un instrumento singular y ampliamente aceptado para la realización de comparaciones sobre logro educativo entre distintos SEN:

El proyecto PISA [...] supone una gran ayuda, tanto por la rigurosidad metodológica del mismo e impacto internacional, como por las posibilidades que proporciona poner de manifiesto las desigualdades existentes entre países y en el seno de los mismos [...] proporciona datos de primer orden sobre la calidad de nuestros sistemas educativos, poniendo además en el punto de mira a los currículos nacionales (Constans, M. 2008:98).

No sólo aporta datos objetivos y estandarizados sobre los resultados de los SEN, PISA también influye en la percepción social de la educación y los procesos y sistemas educativos a partir de la amplia difusión que se da a los resultados; la posibilidad de hacer comparaciones entre distintos sistemas educativos y el debate que genera en cada país tanto para identificar áreas de oportunidad en beneficio de la calidad educativa, como para distribuir culpas entre los actores educativos, incluso para diseñar incentivos (Constans, M. 2008).

Es posible que paulatinamente PISA pese más en la percepción de las familias sobre la calidad de la educación pública que reciben sus hijos, que el conocimiento directo del trabajo que realizan la escuela y los maestros de sus hijos, pero es posible también que ambos referentes coexistan en un juicio crítico acerca del SEN, y otro favorable y cercano a la escuela y los maestros.

En todo caso, la simultaneidad de los procesos de la RE en la región contribuye a entender, desde un ejercicio comparativo, las características de lo que ocurre en cada país, en la medida que supera o redimensiona el “ruido argumentativo y mediático” provocado por el nivel de enfrentamiento entre diversos actores sociales que intervienen en el SEN y dirimen en su seno diferencias conceptuales –incluso ideológicas– e intereses políticos y económicos de toda índole y calado. Son disputas que suelen desbordar el ámbito educativo, que magnifican los méritos propios, pero también los errores de sus adversarios.

Por esta razón se eligió un diseño que da crédito a los datos objetivos (resultados de PISA, indicadores educativos y socioeconómicos, reformas legales), pero también a la argumentación de los procesos basados en hechos y en razonamientos causales que en todo momento buscan tener asidero en la realidad y tomar distancia con el interés subjetivo de los actores. Se trata además de una investigación documental sincrónica; sin embargo, extiende su horizonte temporal únicamente para tratar de explicar la lógica

de acción presente de los actores políticos que interactúan en la construcción de las RE analizadas.

Así, en el caso de las OD se remonta a los periodos populistas para identificar en sus procesos de gestión y consolidación la existencia de pautas de posicionamiento y acción política; en tanto que para identificar las pautas de transformación institucional en los Estados de los SEN comparados, se remonta al inicio de los procesos de transición democrática ubicando su punto de arranque en el último cuarto del siglo XX.

El propósito es desarrollar una argumentación objetiva sobre el grado de influencia que, en su caso, ejercen las OD en los SPD y las PPM y, a través de estos, en la calidad educativa medida en los puntajes de PISA. El trabajo se presenta bajo la siguiente estructura. Un primer capítulo, dedicado al marco teórico que se ocupará de justificar y presentar los términos de la comparación, así como de establecer sus alcances y limitaciones.

El capítulo segundo describe el proceso de cambio estructural que comparten los países comparados y prácticamente toda América Latina, bajo el supuesto de que las condiciones de desarrollo económico y social influyen de manera determinante en las posibilidades de reforma de los SEN, pero también en las condiciones de acceso y aprecio o no de la escolarización y los procesos educativos por parte de sectores amplios de la población.

El capítulo tercero expone el marco de relación históricamente determinado de las principales OD de cada país en sus Estados, dado que las condiciones de inclusión o exclusión, de colaboración o rechazo entre las OD y las autoridades responsables de conducir las políticas públicas nacionales para educación básica son fundamentales para establecer un marco de comparación.

El capítulo cuarto describe el impacto de los cambios económicos, sociales y, sobre todo culturales, como la emergencia de la sociedad del conocimiento y la globalización, el quehacer y la identidad de los docentes, representando un punto de referencia para el análisis del impacto de las reformas educativas en las políticas para la profesionalización de los docentes desarrolladas recientemente en los países comparados, como se describe en el capítulo quinto.

El capítulo sexto presenta una reflexión sobre los logros en términos de la calidad educativa de los países comparados. El capítulo séptimo traslada los resultados de la investigación a cuadros comparativos que agrupan los diversos factores tratados a lo largo del trabajo, identificando indicadores que considera relevantes al ponderarlos por considerar su grado de funcionalidad o alineamiento con los fines y estrategias de las Reformas Educativas. El trabajo se cierra con las conclusiones y algunas reflexiones generales sobre la investigación.

La bibliografía y once anexos que pretenden apuntalar los argumentos desarrollados en los principales apartados, complementan el trabajo en las páginas finales.



I. EDUCACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO

Este primer capítulo busca desarrollar el marco teórico del trabajo a partir de la revisión de los conceptos y relaciones principales, así como de las perspectivas analíticas que utiliza, las cuales buscan mantener una posición objetiva ante los procesos estudiados, basados en datos y razonamientos causales, incluso cuando se trata de explicar lógicas de acción de los actores educativos, para lo cual se construyeron argumentaciones de tipo históricas, basadas en la indagación sobre los procesos de génesis y consolidación de las OD y su interacción con el sistema político y los respectivos SEN. La argumentación busca atender los criterios y métodos analíticos sustentados en la teoría general de sistemas, el enfoque de políticas públicas y la metodología para los estudios comparados en Ciencias Sociales.

EDUCACIÓN Y EDUCACIÓN PÚBLICA

La educación es un proceso individual y colectivo. Se educa a las personas pero en contextos históricamente determinados. En esa medida, la comprensión de la educación y los SEN, así como el abordaje de sus desafíos se enmarca en los paradigmas científicos, socioeconómicos, culturales y pedagógicos dominantes, como también por los valores, aspiraciones, sueños y frustraciones de cada sociedad en la que, y para la cual, se desarrolla.

La Conferencia Mundial sobre Educación realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990 fue, en buena medida, el referente de las RE analizadas en el presente trabajo. Más que una visión de la educación pública, lo que se propuso entonces —y continúa siendo vigente— es la identificación de un conjunto de “necesidades básicas” que deben cubrirse para que los estudiantes:

[Estén en posibilidades reales] de aprender [...] conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes] necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir,

desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo [...] [Para lograrlo] La relación entre profesor y alumno, el conocimiento del medio en el que viven los niños, un buen uso de los modernos medios de comunicación[...] puede contribuir al desarrollo personal e intelectual del alumno [...] [lo que permite] al niño acceder a las tres dimensiones de la educación, es decir, [i] la ética y cultural, [ii] la científica y tecnológica, y [iii] la económica y social (...) [De modo que] la educación es también una experiencia social, en la que el niño va conociéndose, enriqueciendo sus relaciones con los demás, [y] adquiriendo las bases de los conocimientos teóricos y prácticos (Delors, J. 1996:19)

Bajo esta perspectiva la educación pública dejó de tener una misión meramente instrumental, donde era la escuela, y en última instancia el docente, quién “enseñaba” habilidades y conductas que consideraba útiles o válidas a los educandos.

El giro que prioriza la enseñanza sobre el aprendizaje reconoce el carácter complejo del conocimiento y –en consecuencia– la necesidad de desarrollar una pedagogía crítica, como también reconoce la singularidad de los contextos educativos y la individualidad de los estudiantes. Ubicó la necesidad de cambio en el centro de los SEN, y muy probablemente, en la conciencia de los profesores que en ese periodo demandaron –o consintieron en participar– en procesos más sistemáticos de profesionalización (inicial y continua) y generaron nuevos ámbitos de profesionalidad. Por ejemplo, su derecho a participar en la discusión de políticas y programas sobre su materia de trabajo y la exigencia de lograr apoyos para su formación continua.

La educación y los SEN tienen como espacio de concurrencia la educación pública –que regula el Estado y gestiona directamente, o a través de los particulares–. La educación pública juega un papel protagónico en la dinámica social, sea como aspiración, demanda, quehacer de los individuos o como proceso colectivo donde gran parte de la sociedad compromete su esfuerzo cotidiano: estudiantes, jefes de familia, docentes, autoridades educativas, organizaciones civiles, líderes políticos, comunicadores, empresarios, académicos e investigadores sociales y educativos. Por esta razón, saber de la educación pública y el funcionamiento de los SEN contribuye a la comprensión sobre la manera en que el Estado “organiza sus intereses” (Kemmis, S, Cole, P, Suggett, D. 2008:53).

El desarrollo de la educación pública se realiza a través de los SEN y está estrechamente vinculado a las condiciones de necesidad y posibilidad de cada Estado, de manera que el viraje de América Latina en las últimas décadas del siglo XX tuvo un impacto profundo en las estructuras, las dinámicas y los elementos de estos sistemas. Los más visibles han sido su orientación general hacia la formación de ciudadanía; el enfoque por competencias; el juicio crítico; la búsqueda de propuestas y procesos

capaces de superar una pedagógica tradicional, jerárquica, excluyente y acrítica que se instaló desde el origen de estos sistemas en los países comparados en este trabajo: Argentina, Brasil, Chile y México⁹.

TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS Y SISTEMAS EDUCATIVOS

La educación pública se despliega a través de los SEN que interactúan con el Estado, macro-sistema del que forma parte, y con la administración de la educación en los estados o departamentos, los municipios, las zonas escolares, las escuelas, las aulas y los docentes, es decir los meso y micro sistemas que están total o parcialmente contenidos en el propio SEN. Dichos sistemas atienden la preocupación por estudiar:

[...] no sólo las partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas decisivos hallados en la organización y el orden que los unifican, resultantes de la interacción dinámica de partes y que hacen el diferente comportamiento de estas cuando se estudian aisladas o dentro del todo (Bertalanffy L. 1989: 32).

Esta condición general, al igual que sus características específicas son aplicables al SEN, al Subsistema de Profesionalización Docente (SPD) que es uno de sus componentes, al Sistema Político Nacional (SPN) del que forma parte, y al Sistema Mundo (Wallerstein, I. SF). Todos ellos, de acuerdo a la explicación que nos ofrece la teoría general de sistemas, presentan las siguientes características (Bertalanffy L. 1989):

- Recursividad: sistemas integrados por otros sistemas que, a su vez, están inmersos cada uno en sistemas más amplios que los contienen total o parcialmente.
- Relación con el entorno: los cambios externos afectan a cada sistema de la misma forma que los cambios en cada sistema afectan al entorno, sin embargo –y esto es de la mayor importancia– cada sistema mantiene autonomía respecto a los demás, sea manteniendo intercambios (sistemas abiertos) o sin intercambios (sistemas cerrados).
- Identificación de entradas (educandos), procesos (enseñanza-aprendizaje) y salidas (educados).
- Procesos internos
- Finalidad

⁹ Actualmente “un tipo fundamental que debería orientar la definición de la calidad en América Latina es aquella que permite ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática” (Villegas F. y Reimers, E. 2005:93).

- Tendencia al caos (entropía) y tendencia al orden (evolución).
- Homeóstasis (capacidad de mantener equilibrio) y una vez agotada ésta.
- Capacidad de cambio, sea reorientando sus fines o bien hacia su disolución.
- Capacidad de autocorrección para cumplir sus fines.
- Autopoiesis (auto-creación), entendida como la capacidad de reproducirse a sí mismos y las condiciones para su existencia.

Resulta particularmente importante la manera como los cambios del entorno afectan a los sistemas sociales. Por ejemplo al SEN, dado que son procesados internamente sin que cada sistema o subsistema pierda su autonomía, especificidad y el resto de sus características al menos hasta el punto en que prevalece la sinergia sobre la entropía (Luhmann, N. 2003).

De tal suerte que los SEN no sólo son sistemas abiertos y amplios, sino también son sistemas complejos (Izquierdo, L. 2008) en la medida que:

- Los componentes de niveles jerárquicos inferiores suelen mostrar un grado de autonomía significativo.
- El comportamiento del sistema surge a partir de la auto-organización de sus componentes.
- Sus componentes básicos perciben su entorno y responden a los cambios de forma potencialmente diferente.
- Son adaptativos dado que el comportamiento de los componentes básicos del sistema puede evolucionar a través del aprendizaje a escala individual o la selección y remplazo a escala colectiva.
- “Suelen presentar causas y efectos que no se encuentran próximos en el espacio ni en el tiempo, y que se retroalimentan en el sistema”.
- El comportamiento de algunas variables “pese a no mantener relación alguna de causalidad, presentan alta correlación temporal simplemente como consecuencia de la dinámica global del sistema” (Izquierdo, L. 2008).

Estas interrelaciones se presentan en los SEN con relación a los SPN y los SPD, alrededor de cuatro tensiones que, en distinta medida, comparten y condicionan el funcionamiento de cada sistema y subsistema:

- Autoritarismo o Democracia
- Funcionalidad simple o compleja
- Interrelación abierta o cerrada
- Interrelación interna o externa de cada uno

De acuerdo a lo anterior puede afirmarse que los cambios en los SEN derivan de tensiones externas e internas de diverso tipo y, eventualmente, dan lugar a nuevos arreglos sobre el entendimiento del ser, el deber ser, el cómo y el para qué de la educación, lo que podría identificarse como una dimensión socio-pedagógica de las RE.

ORGANIZACIONES DOCENTES Y REFORMA EDUCATIVA

En el presente trabajo se utilizará el término de Organizaciones Docentes (OD) para referirse de manera genérica a las instituciones gremiales del magisterio analizadas y que comprenden sindicatos, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de México; dos centrales sindicales como Confederación de Trabajadores de la Educación de la República de Argentina (CETERA), la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación en Brasil; y el Colegio de Profesores de Chile, Asociación Gremial.

Estas diferencias formales son resultado de la génesis de las propias organizaciones y su interacción con los actores políticos en sus respectivos contextos. La lógica de acción de las OD, su capacidad de influencia, y más aún, su posicionamiento político en el marco de la transición democrática son elementos relevantes que se revisan en el presente trabajo, a fin de identificar su disposición o predisposición ante los procesos de la RE.

Las RE son resultado de disputas o intercambios entre actores con limitaciones e intereses reales, por tanto no son neutrales con relación a ninguno de sus aspectos, y menos aún a los docentes. Por esta razón, el interés de las OD en el SEN fundamentalmente se centra en lo que ocurra en el Subsistema de Profesionalización Docente (SPD).

Los insumos y procesos del SPD son materia de las Políticas para la Profesionalización del Magisterio (PPM), las cuales, además de atender sus propósitos de índole laboral, apuntan o deben hacerlo a incrementar la calidad de la educación y del SEN, sean en un sentido amplio o en términos de la satisfacción de los usuarios de los servicios: los estudiantes y los jefes de familia.

Formular y gestionar las políticas públicas para la educación básica y, particularmente PPM, a partir de consensos entre la AEN y las OD, no es sólo una política, también es una decisión que tiene por consecuencia otras decisiones y algunas omisiones que derivan en normas, programas, estrategias y acciones en un sentido estricto, pero también en instituciones formales y no formales; prácticas y valores que regulan, orientan y dan sentido a los intercambios entre los actores.

A lo largo del tiempo, las PPM pueden desecharse o fortalecerse; el cambio es un proceso natural y no implica necesariamente virajes en sus propósitos y menos aún, en la estructura y funcionalidad del SPD ni del SEN. En los hechos, el diseño y

desarrollo de las PPM registran una constante tensión entre la cientificidad o cualidad analítica que los especialistas desean imprimir a la racionalidad de las políticas y los límites que impone su viabilidad, particularmente en contextos de intensa competencia democrática (Lindblom, Ch; 1991).

Las PPM son políticas públicas, por tanto no aspiran a ser verdades absolutas. Por el contrario, son procesos de aproximación entre lo deseable y lo posible desde la perspectiva del interés de los actores a partir del análisis de los problemas y las alternativas disponibles:

En este contexto, ‘la eficiencia’ significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientelas [donde] los analistas profesionales se convierten en expertos en la búsqueda de soluciones... que, comparadas con la situación existente, benefician a todos o a alguna de las partes sin dañar a los demás (Lindblom, Ch. 1991:26).

Desde esta óptica podemos analizar el intenso debate que se ha suscitado sobre la responsabilidad del SPD y en consecuencia de las PPM en el desempeño de los sistemas educativos, particularmente intenso en los SEN de los países aquí analizados.

PROFESIONALIZACIÓN Y PROFESIONALIDAD DOCENTE

Existe y se refuerza un peligroso fetichismo en torno a las posibilidades del SEN, y dentro de éste de los docentes como principales elementos responsables de los avances o retrocesos educativos, de la misma manera que se sobrestima el impacto de la educación en el desarrollo económico de las sociedades y las personas¹⁰.

En todo caso, la relación entre educación y desarrollo es una intuición que requiere ser ponderada y que tendría que explicar o admitir excepciones ostensibles a la regla –por ejemplo Cuba, probablemente el país con mejores resultados educativos en Latinoamérica y una de las sociedades económicamente más rezagadas en la región (Valdés, H. 2008), además de innumerables ejemplos de personas que tienen una educación elevada, pero bajos ingresos–.

¹⁰ Andrés Oppenheimer narra sobre la pregunta que se le hizo a la Primer Ministra de Finlandia sobre cómo había logrado su país mejores condiciones de desarrollo luego de ser un país atrasado en Europa. Ella respondió: “muy fácil, fueron tres cosas: educación, educación y educación”. Curiosamente, al relatar la misma anécdota en su programa de televisión, afirmó que la respuesta de la ministra fue: los maestros, los maestros y los maestros” (Oppenheimer, A. 2010).

La educación es un proceso social fuertemente determinado por un complejo de condiciones presentes en cada sociedad. Entre las más relevantes se encuentran: la formación docente y su perfeccionamiento continuo; los incentivos que afectan la conducta de los maestros; los incentivos que motivan a convertirse en maestros y permanecer en la profesión; las características de escuelas y aulas no relacionadas con los docentes [currículos, normativa, infraestructura escolar...] “todo lo cual se concreta en procesos de enseñanza y logros de aprendizaje” (Vegas, E. y Umansky, I. 2005).

La presión social y política que recae cada vez con mayor fuerza sobre la educación y el SEN, plantea el imperativo de actuar, no obstante que prevalezcan posturas encontradas –y aún enconadas– entre autoridades, líderes magisteriales, jefes de familia, directivos escolares y docentes con relación a temas fundamentales. Es bajo este impulso, en medio de estas tensiones y debates, como se han procesado las RE¹¹, en paralelo con los procesos fácticos o normativos que dieron salida y contenido a la transición democrática.

DINÁMICAS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Es por esta razón que la política educativa atiende dinámicas particularmente complejas que exigen la participación de diversos actores para conciliar sus intereses o, al menos, superar los poderosos vetos que cada cual puede imponer (el gobierno nacional, los gobiernos estatales o municipales, los jefes de familia, los docentes, incluso los estudiantes).

La diversidad de los actores se expresa en intereses divergentes que, sin embargo, sólo en determinados puntos y momentos pueden resultar contradictorios. Contra esta posibilidad de avanzar cediendo, existe el riesgo de sumir al SEN por largo tiempo en dicho conflicto:

Los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educativos, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal [...] Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión [...] La primera es un Estado sólido que cuente con una administración pública

¹¹ No obstante que el tema de las RE debería ser “que se enseña y cómo se enseña”, es decir, “la pedagogía y la didáctica” (Palafox, J.C. 2013), el despliegue de la política pública obliga a preguntarse también “a quién, para qué, quién y con qué se enseña, además de establecer cómo se evalúa la enseñanza y el aporte de los distintos actores a dicho proceso”.

eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. La segunda es una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público (Navarro, J.C. 2006).

Por otra parte, los intereses de algunos actores y sus expectativas ante los procesos de la RE se contrastan con los intereses y expectativas de otros, en términos de los beneficios esperados y los costos que a cada uno le correspondería aportar. Los beneficios y costos pueden ser dispersos o concentrados (Corrales; J. 1999). De manera tal que existen RE de dos tipos:

- a) Donde los costos son dispersos y los beneficios concentrados, como en las reformas orientadas a la ampliación de la cobertura (al acceso, dice Corrales) en cuyo caso los costos se distribuyen entre los contribuyentes pero los beneficios se concentran en los estudiantes de nueva matriculación, sus jefes de familia, los docentes contratados, sus OD, los directivos escolares y los políticos que presentan como iniciativa propia dicha expansión.
- b) Donde los costos son concentrados y los beneficios dispersos, orientados a la calidad, cuyo beneficio es difícil de definir, identificar, medir, apreciar y de asociar con una mejora sistémica a corto y mediano plazo; además de que los posibles beneficiarios no existen, sino que deberán formarse a partir de la reforma en la medida que resulte exitosa, en tanto los costos que son concentrados recaen en los docentes por la modificación de sus condiciones de trabajo porque aparecen con una responsabilidad excesiva respecto de los resultados de sus alumnos.

Presionan aunque en menor medida a los alumnos cuyo aprovechamiento –o falta de éste– se hace evidente en los resultados de pruebas nacionales e internacionales estandarizadas; los gobiernos cuyas políticas educativas son puestas en contraste con SEN más exitosos; políticos cuya capacidad y liderazgo son ponderados a la luz de las evaluaciones estandarizadas; familias señaladas como corresponsables de los valores y actitudes de sus hijos frente a la escuela y el proceso educativo.

Como podrá apreciarse las RE de primer tipo, orientadas al acceso o que proponen beneficios concentrados y costos dispersos tienen significativamente mayores posibilidades de éxito que las de segundo tipo, orientadas a la calidad y que proponen beneficios dispersos y costos concentrados (Corrales, J. 1999). De hecho, dada la magnitud de los actores que participan en el SEN, la firme oposición de alguno puede representar –con relativa facilidad– un veto infranqueable en el proceso de la RE.

Desde otro punto de vista, podemos identificar también dos ámbitos de atención de las políticas que intervienen el SEN:

- a) Políticas básicas, relativamente rígidas y estables en el SEN, como la participación pública/privada en el mercado; la educación pública gratuita en todos sus niveles; la estabilidad en el empleo y las reglas para la contratación de los docentes, y el alcance nacional y del poder de negociación de los sindicatos.
- b) Políticas periféricas más flexibles y de plazos relativamente cortos como la capacitación de maestros, el diseño, elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico; los programas de estudio; la integración de tecnología en el aprendizaje, y toda una serie de innovaciones educativas (Navarro, J. C. 2006).

Las diferencias de los actores se expresan en los marcos de negociación en una suerte de asimetría que tiene que ver con los objetivos fundamentales y el tiempo para cumplirlos. Concretamente en la relación entre las AEN y las OD, la democracia acota el tiempo de vigencia de las autoridades y les impulsa a buscar resultados visibles, en tanto que el magisterio organizado suele tener una visión de largo plazo y objetivos orientados a la estabilidad de sus condiciones laborales y, en general, para mejorar el ejercicio de su profesión.

Para las AEN y las OD, la ampliación de la cobertura resulta un propósito atractivo con beneficios tangibles y medibles para sí y el resto de la población; sin embargo, unos y otros son interpelados por el resto de los actores –igualmente poderosos– con relación a la calidad de la educación en sus procesos y resultados. De manera que las políticas orientadas a la calidad educativa son un territorio en construcción a partir de intereses, puntos de vista y marcos de actuación distintos, y en ocasiones, enfrentados entre los subsistemas y actores del SEN.

A pesar de esta dificultad, se trata de un tópico ineludible y cada vez más relevante que domina la agenda de la política educativa en la región y en el mundo desde diversas perspectivas. Desde el paradigma de la calidad asociado a la globalización educativa, el enfoque de la satisfacción de los usuarios de la educación pública, o desde enfoques más abiertos a la multiplicidad de factores que influyen en el logro educativo.

ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS (EPP)

De la misma forma que la transición democrática tuvo un impacto importante en los objetivos y la organización del SEN, lo tuvo en la Administración Pública como aparato a través del cual el ejecutivo concreta en la realidad económica, social y cultural sus decisiones políticas.

El Enfoque de la Administración Pública paulatinamente fue substituido –con mayor o menor rapidez, dependiendo del sector– por el Enfoque de Políticas Públicas

(EPP) que a diferencia del anterior, estudia el proceso de toma de decisiones (no sólo los relativos a la implementación) y el diseño de las estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos (no sólo a los problemas gubernamentales). Los atributos propios del EPP son:

- a) Contextualidad, las decisiones no se toman de manera aislada, responden a procesos sociales, políticos y económicos determinados.
- b) Orientación hacia la solución de problemas públicos.
- c) Diversidad en el uso y aplicación de métodos.
- d) Gestión pública con responsabilidad democrática, alineada a los siguientes criterios: racionalidad científico-técnica, inclusión social, responsabilidad política, y administración eficiente de los recursos públicos (Laswell, H. 1951).

El ámbito del EPP es “lo público”, entendido como “la dimensión de la actividad humana que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, W. 2007:37). La esfera de lo privado, en cambio, tiene que ver con el ámbito de acción de los ciudadanos, respecto a ejercer plenamente sus derechos individuales (Bazúa, F. y Valenti, G. 1995). En un Estado Democrático la esfera estatal queda no sólo limitada por el ámbito privado, también está condicionada y subordinada a la esfera pública y muy especialmente, al juicio que sobre su actuación realicen los ciudadanos.

De hecho, las fronteras entre “lo público” y lo “privado” en ocasiones son difíciles de definir; sin embargo, la educación se ubica claramente en ambos territorios, ya que existe una dimensión que pertenece y depende de las condiciones y convicciones particulares de cada estudiante y sus familias; y otra, que depende de las orientaciones y condiciones del SEN en su conjunto, así como de las condiciones y competencias de los mediadores entre el sistema y los estudiantes, es decir, los docentes.

Por otra parte, la orientación a la solución de problemas y la variedad de métodos son características del Enfoque de Políticas Públicas (EPP) que estudia los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y el impacto de esos programas (Méndez, J. L. 1993:111).

EL MÉTODO COMPARATIVO

Ante la imposibilidad de detenerse para construir un consenso que se antoja imposible entre las diversas posiciones e intereses en torno al deber ser de la educación y los SEN, al margen de visiones fincadas en los *ismos* de la transición de siglos para comprender y valorar el quehacer del Estado Educador, comienza a imponerse para este propósito el referente de la comparabilidad internacional de los aprendizajes de los alumnos, en el marco del modelo de desarrollo de competencias.

La comparación es un ejercicio indispensable en el desarrollo del EPP y desde una perspectiva neopositivista (Ibernón, F. 2004) (Gibbons, M. 1997)¹², depende en buena medida de la capacidad de identificar variables que explican la mecánica (causalidad) de los procesos a estudiar.

Algunas de estas variables son independientes “o causas” y otras dependientes “o efectos”. La capacidad de explicar la relación de unas y otras, equivale a la explicación de los procesos, necesariamente limitada, pero eventualmente relevante para comprender, valorar y perfeccionar las Políticas Públicas. Este método comparativo comienza por interrogarse ¿por qué algunos Estados o instituciones similares adoptan políticas diferentes para resolver problemas semejantes? ¿Por qué Estados o instituciones diferentes, adoptan políticas similares para resolver problemas semejantes? ¿Por qué políticas semejantes arrojan resultados diferentes frente a problemas semejantes? Las comparaciones pueden ser sincrónicas o diacrónicas, si se establece entre procesos que ocurren en un mismo periodo o en ámbitos diferentes, o bien en un mismo lugar pero en distintos periodos.

Desde este enfoque, son unidades de comparación los Estados o instituciones, las políticas, los problemas públicos y los resultados de la intervención de la política pública.

En este caso, el método es de similitudes, donde lo relevante es explicar la relación entre las OD y las AEN (variable independiente, que puede ser definida en términos de colaboración, competencia, resistencia o indiferencia) con la Calidad de los SPD y las PPM medidas con base en la implementación de prácticas y valores correspondientes al paradigma de la NGP (transparentes u opacos, orientados al interés del gobernante o al del ciudadano, rígidos o flexibles, individualistas o solidarios, abiertos o cerrados, meritocráticos o inerciales), y la relación entre una variable

¹² Propone la independencia del sujeto que conoce con la realidad que pretende ser conocida, antes durante y después del proceso de conocimiento, al que considera factible pero limitado en la medida que acepta la imposibilidad de conocer al objeto de estudio “en sí mismo”.

independiente que es similar (los SPD y las PPM) con otra variable dependiente distinta pero comparable (los resultados en el examen PISA).

Ambas comparaciones se plantean “a partir de un problema determinado [donde el Estado] ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a la solución (del problema público –en este caso la insatisfacción hacia la calidad educativa–) a través de ciertos incentivos...” (Méndez, J. L. 1993:117). En este sentido, las políticas son distintas a las decisiones aisladas, así como a las omisiones del Estado como mecanismos de acción u omisión frente a los problemas públicos.

Para el caso que nos ocupa, el proceso clave por analizar es desarrollo de SPD y PPM en el marco de las RE durante el último cuarto del siglo XX. Buena parte de la tarea consistirá en establecer la similitud o diferencia entre los Estados comparados; los contextos socioeconómicos y políticos de los SEN; la participación de las organizaciones o sindicatos docentes en el desarrollo de las PPM; las reformas educativas y los SPD impulsados durante las dos últimas décadas en los países comparados; la participación de las OD en el diseño, gestión, aprobación o rechazo de las PPM; los resultados en términos de la calidad educativa de los SEN, medida a partir de los resultados obtenidos en la prueba PISA.

A lo largo de este trabajo se buscará indagar ¿cuál ha sido el papel de las principales OD de cada país en los procesos de Reforma de la Educación Básica (también llamada elemental o fundamental) en los países comparados? ¿De qué forma la influencia política de las OD ha afectado la calidad educativa del nivel básico en cada país, a partir del funcionamiento de los SPD y la orientación de las PPM?

Dicho análisis permitirá sostener o desechar la hipótesis de trabajo que consiste en argumentar que la influencia de las OD representa una variable significativa para explicar el diseño, la gestión y el impacto de las RE, a través de los SPD y las PPM, orientadas a incrementar la calidad educativa en los Subsistemas de Nivel Básico de los SEN de los países comparados.

Finalmente, para indagar esta cuestión fue necesario identificar y explicar los alcances de elementos comunes a los países comparados, tanto en su desarrollo político y socioeconómico, como en los procesos de RE a partir del último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI.

II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y REFORMA EDUCATIVA

La transición del Estado en América Latina se dio prácticamente en todos los ámbitos y con relativa profundidad. Dicha integralidad se registró también en la percepción social de la educación, sus procesos y sus actores, como también en el SEN y las instituciones que lo conforman, entendidas como “...las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad” (Burki S. J. y Perry, G.E. 1998).

Cada sistema y subsistema del SEN fue afectado por los ajustes institucionales que, en sentido amplio, se vieron obligados a realizar los Estados como resultado de procesos estructurales que transformaron las condiciones de su entorno: la presión demográfica, el quiebre de los modelos económicos, la transformación de las dinámicas de participación política y social, el cambio en la cultura política en general y, particularmente hacia temas esenciales del SEN como la valoración del conocimiento, la educación pública y el magisterio.

En medio de este proceso de reajustes y enfrentamientos –prácticamente un momento de entropía en los sistemas político y educativo– las ideologías parecieron claudicar frente al interés pragmático de los actores y los argumentos revestidos de racionalidad técnico-administrativa y financiera.

Los gobiernos asumieron entonces la tarea de promover RE acordes con los modelos determinados por las agencias internacionales, admitiéndolas de buen grado a partir de los años 90’s; así como los recursos para el desarrollo de sus políticas. En consecuencia, los sueños, las conceptualizaciones e intereses alternativos a esta visión global y dominante de la RE y la calidad educativa, se ubicaron en los espacios marginales de los SEN, particularmente en los sindicatos, las ONG’s y los movimientos sociales. Esta condición ha marcado los términos de la participación de dichos actores en la gestión, rechazo o modificación de las RE.

TRANSICIÓN POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL

La dinámica del cambio apuntaba –y apunta– a superar las instituciones, prácticas y valores anteriores a la conformación de los Estados democráticos en la última década del siglo XX, fueran estas populistas, corporativas u oligárquicas, es decir, distintas a lo impuesto por el Estado Liberal Democrático¹³.

Si bien los cambios políticos no pasaron antes por los SEN, su consolidación demanda que transiten por esta vía para generar desde allí las bases de una cultura política cabalmente democrática y competitiva en un entorno global, marcado por la revolución de las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TICs); la economía basada en el conocimiento y, más aún, en la creatividad y la autonomía de las personas (Medina V, J. y Ortegón, E. 2006:49-54).

Ciertamente, la democracia electoral y la apertura económica se presentaron más como una obligación que como una opción para los países del área. Lo hacían como parte de un programa de restructuración alrededor del cual se articulaban intereses de todo tipo, igual mínimos que poderosos en un mundo que se lanzaba vertiginosamente del fin de la bipolaridad a la globalización.

En un principio, el eje de las Reformas fue de carácter económico: búsqueda de equilibrios macroeconómicos, disciplina fiscal, reducción del papel del Estado en la economía; en fin, los puntos señalados en el Consenso de Washington (Williamson, J. 2002).

Los magros resultados hicieron necesario abrir la perspectiva de las reformas a políticas de salud, educación, igualdad de género y sustentabilidad ambiental para dar paso a una segunda y acaso a una tercera generación de reformas que buscaron perfeccionar la propuesta original. Con relación a esta reforma se afirmó que:

Se ha llegado a entender que estos temas [incluidos en el consenso de Washington] no sólo dependen entre sí para la consecución de resultados positivos (el fracaso en un aspecto puede precipitar resultados negativos en otro), sino que además pueden servir de refuerzo mutuo (el éxito en varios campos puede impulsar resultados acumulativamente superiores en todos los ámbitos, individual y colectivamente). El nuevo elemento clave en el consenso actual se refiere a la posible sinergia generada a partir de una colección más compleja de elementos (Bradford, C. 2004).

¹³ La referencia es a la combinación del régimen definido por Dahl como “poliarquía” con el desarrollo de una economía capitalista orientada al libre mercado. En realidad, no hay regímenes puros, pero es claro que se pueden identificar en el discurso y las instituciones dominantes rasgos que definen con suficiente claridad el tipo de Estado al que se hace referencia y que en los países comparados se comenzó a construir a finales de los años 80’s del siglo pasado.

En este marco, las RE se tornaron indispensables para procesar el cambio propuesto y dar forma, contenido y funcionalidad a las instituciones democráticas desde la escuela pública¹⁴. En un periodo no mayor de seis años —entre 1990 y 1996— en los países comparados se realizaron RE de gran calado, luego reformas políticas que incluyeron la promulgación de tres nuevas constituciones en sendos países de la muestra, entre 1980 y 1994.

Esta relación entre las Reformas Políticas y las RE, parece ser no sólo estrecha, sino incluso recíproca e interdependiente, dado que:

La educación y el sistema educativo no son una “estructura” [...] que evoluciona con independencia de su sociedad, por el contrario, son parte de la sociedad (la produce y es producido por ella). Es imposible imaginar cambios importantes en la sociedad sin que transformen también el sistema educativo. Tampoco son pensables transformaciones en la educación que no tengan consecuencias para la sociedad [...]. Sin embargo, no todos los cambios educativos son posibles en cualquier contexto (García-Huidobro, J.E. 2008: 18).

Por tanto, la expansión de la educación pública y la escolarización tienen como base determinados supuestos políticos que se traducen en una visión determinada sobre cómo, cuándo, a quién y en qué medida se debe enseñar o deben aprender los niños y jóvenes de cada país, conforme a intereses, valores y compromisos asumidos por el conjunto social (sea de manera acordada o impuesta), lo que determina las características, alcances y propósitos de los SEN:

[...] los constructores del Estado Moderno [han hecho de la educación pública un monopolio que utilizan] [...] para garantizar su dominación sobre los incipientes miembros de las nuevas configuraciones políticas nacionales/estatales [...] el monopolio del ejercicio de otra forma de violencia, no física [...] sino simbólica (Tenti Fanfani, E. 2007:21).

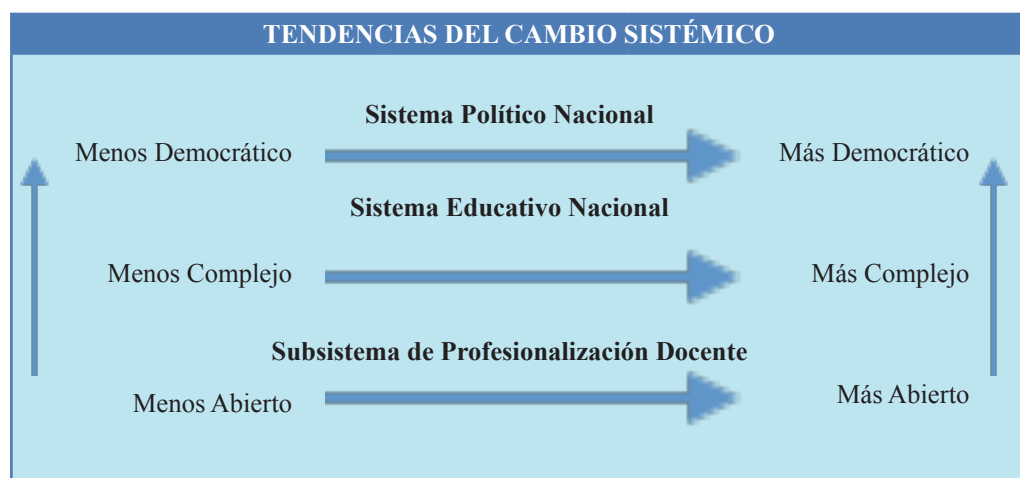
El Estado Educador es una consecuencia natural y necesaria del Estado Moderno que prevalece en el arranque del siglo XXI, sujeto a tensiones y dinámicas expansivas o recesivas como ocurre, por ejemplo, respecto de sus responsabilidades en materia económica, social y administrativa:

¹⁴ Por ejemplo, participación efectiva, delegación o ejercicio de la representación; votar para elegir libremente a los gobernantes y mantener el control sobre las decisiones fundamentales que éstos tomen; vigilar la imparcialidad del sufragio; tolerancia; libertad de expresión; acceder a información; comprender de manera ilustrada “las acciones y políticas gubernamentales”; ejercer responsabilidades públicas y controlar la agenda de las políticas públicas (Dhal, R. 1991).

El Estado Educador es el resultado de un equilibrio más o menos estable en el tiempo. Hay periodos de crisis donde se discute y cuestiona el campo de intervención del Estado [...] la historia enseña que los periodos de estabilidad se terminan cuando se modifican las relaciones de fuerza que le dieron origen [...] los actores sociales fortalecidos cuestionan los arreglos vigentes y reivindican un ensanchamiento o bien un achicamiento del papel del Estado Educador [...] reformas tales como la descentralización, las privatizaciones, la autonomía escolar, etc. tendieron a debilitar el gobierno de la educación (Tenti Fanfani, E. 2007:23).

El Estado Educador alude a una función, más que a una filosofía del quehacer público o a una política pública. Es una función que se ha venido ejerciendo con distintos fines desde contextos diversos que van de la necesidad de construir una conciencia nacional, hasta potenciar las capacidades de desarrollo económico y humano con base, por ejemplo, en la creatividad de la población.

Esta función se inscribe en la lógica general de cada Estado y da lugar a cambios de fondo en los SEN, incluso en la educación si se presenta en un contexto autoritario, transicional o democrático. Esto determina el sentido de la función educativa, la composición de los actores y su interacción.



Estado Autoritario	Democracia Emergente	Estado Democrático
Elementos		
1. Alumnos 2. Docentes 3. Padres de familia 4. Autoridad educativa centrada en el estado	5. Los mismos, más: 6. Instancias de organización y participación de la comunidad escolar. 7. Colectivos docentes por escuela y demarcaciones educativas. 8. Ong's 9. Empresarios 10. Instituciones de educación superior e investigación. 11. Líderes de opinión	1. Los mismos, más, 2. Agencias internaciones de evaluación e investigación educativa. 3. Investigaciones comparadas 4. Tic's, internet y redes sociales 5. Agencias internacionales de planeación educativa. 6. Agencias internacionales de financiamiento de la educación y la política social. 7. Programas internacionales de intervención educativa.
Funciones		
a) Alfabetizar b) Escolarizar c) Consolidar la identidad y unidad nacional.	a) Las mismas, más: b) Competencias para la vida c) Valores democráticos d) Valores ecológicos e) Cultura empresarial	a) Las mismas, mas. b) Habilidades de juicio crítico y pensamiento complejo. c) Búsqueda de información en entornos globales. d) Comparaciones y evaluaciones internacionales. e) Parámetros para un modelo global de calidad y gestión de la educación.
Tipo de Relaciones		
Verticales y jerárquicas Cerradas.	Negociación, corresponsabilidad, cooperación y conflicto.	Inclusión, diversidad como atributo, pluralidad /Equidad/ Global – Local.
Cuadro 1. Aproximación tentativa de las relaciones y tendencias del cambio en los SEN de los países comparados que han sido señaladas hasta este momento.		

La relevancia de la transición democrática y su impacto en la estructura y funcionamiento de los SEN, puede ser analizada a partir de las continuidades y cambios registrados en los siguientes ámbitos que, si bien fueron propuestos para analizar la apertura de los Sistemas Políticos, pueden ser aplicados como referente para apreciar el ajuste de los SEN en estos procesos de transición democrática (Huntinton, S. 1994):

- a) La fuente de autoridad de los SEN pasó de una condición hegemónica ejercida por instituciones públicas de origen autoritario –ya fueran civiles o militares– a una condición de corresponsabilidad entre instituciones públicas democráticas y OD, propias de la poliarquía, con una participación cada vez mayor de otros sectores sociales, principalmente jefes de familia, Partidos Políticos y políticos profesionales, empresarios, Instituciones de Educación Superior (IES), investigadores educativos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), entre otros.
- b) En los fines en el ejercicio del poder, el cambio se presentó fundamentalmente en la necesidad de incrementar la calidad de la educación (medida con base en pruebas estandarizadas internacionales) y no sólo por el incremento de la cobertura; al tiempo que la regulación y/o provisión de servicios de Educación Básica por parte del Estado dejó de verse como una concesión generosa del Estado Benefactor, para convertirse en uno de los puntos de comparación más visibles públicamente sobre la eficacia del Estado y el Gobierno en turno, en la gestión de las políticas sociales.
- c) En las instituciones para articular y ejercer el poder, se transitó de la lógica del Estado Educador o Docente que determinaba unívocamente los contenidos, métodos y programas educativos, frente a una recepción básicamente pasiva (y generalmente agradecida) de la sociedad; a la lógica de las RE que diversifica las responsabilidades del servicio educativo. Pasa de una visión “administrativista” de la política educativa a otra más cercana al enfoque de las políticas públicas; introduce criterios del paradigma de la nueva gestión pública en el funcionamiento del SEN, y convive con una visión crítica (en ocasiones hasta escéptica) de la sociedad respecto de la calidad del servicio educativo. Sobre este proceso compartido prácticamente por todos los países de la región a partir de los años 80's, cabe señalar lo siguiente:

La multiplicidad de objetivos que han sobrecargado la agenda educativa durante los últimos diez años esteriliza la eficacia del Estado. El ‘Estado docente’, que expandió las oportunidades educativas en momentos en que la educación fue parte de amplios proyectos políticos, es remplazado por un ‘Estado impotente’ para hacerse cargo de

satisfacer las numerosas demandas que pesan sobre el sistema educativo y para alinear este con los crecientes desafíos de los nuevos tiempos (Reimers, F. 2000).

El siguiente cuadro busca sintetizar los términos de esta transición:

TRÁNSITO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA		
EJES DE CAMBIO	ESTADO DOCENTE	REFORMAS EDUCATIVAS ORIENTADAS HACIA UNA NGP
Fuente de Autoridad	Única: El Estado populista, corporativo u oligárquico.	Diversa: El Estado Poliárquico i) Instituciones públicas; ii) Actores sociales; iii) Económicos; iv) Políticos; vi) Educativos.
Fines de la Educación Pública	Construir un piso mínimo para el desarrollo económico y social bajo los parámetros establecidos por la sociedad industrial.	Desarrollo de competencias para la vida; autoconocimiento, autorregulación y autonomía de los estudiantes; desarrollo de prácticas y valores democráticos para la convivencia armónica entre las personas; respeto a la diversidad social, cultural y la naturaleza.
Indicadores	Cobertura en Educación Básica, Desarrollo de competencias laborales, formación de una cultura cívica centrada en el apego al nacionalismo y las instituciones del Estado.	Incremento de la calidad medida por exámenes estandarizados nacionales e internacionales. Cobertura en Educación Media Superior y Superior.
Arreglo institucional	Estado Educador, Consenso Populista o corporativo, visión administrativa en la dirección e impartición del servicio educativo. Recepción pasiva y agradecida del servicio educativo por la mayor parte de la sociedad beneficiada.	Estado Coordinador o facilitador del Sistema Educativo Nacional. Arreglo poliárquico, corresponsabilidad y competencia entre diversos actores dentro y fuera del sistema educativo. Visión gerencial o estratégica en la gestión del SEN, basada en principios de la NGP. Recepción crítica o escéptica del servicio por la sociedad beneficiada y la opinión pública en general.
Cuadro 2. Elaboración propia, con base en el análisis de Hungtinton S., 1994.		

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y ESCOLARIZACIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina vivió una transición demográfica importante, al menos en dos sentidos: el crecimiento sostenido de la población y el crecimiento sostenido de las tasas de urbanización.

México pasó de poco menos de 28 millones de habitantes en 1950, a 100 millones en 2000, con lo que triplicó su población en sólo 50 años. Brasil creció aún más, al pasar de 54 millones en 1950, a casi 175 millones en 2000. En cambio, la población de Argentina apenas se duplicó, pasando de 17.1 millones en 1950, a 36.7 en el 2000; al igual que Chile, que pasó de 6 millones a poco más de 15 en ese periodo (Anexo 2).

Tanto la cantidad de la población como su distribución (dispersión o concentración) en el territorio son condiciones que influyen en el funcionamiento del SEN. Así, en la distribución urbano-rural de la población podemos identificar entre los países comparados puntos de partida bien diferenciados –prácticamente desde las primeras décadas del siglo pasado– y cuya tendencia se mantuvo consistente al iniciar los años 70's: a) Argentina y Chile, con tasas de urbanización del 80% y el 73%, respectivamente; y b) México y Brasil con 59% y 53% respectivamente. El umbral del 80% o más de población urbana lo alcanzó Chile en 1985, mientras que Brasil lo alcanzó en el 2000 y México aún se ubicó por debajo de esta proporción en 2010¹⁵ (Anexo 3).

En este aspecto, Argentina y Chile contaban con ventajas frente al resto de los países de la muestra al tener poblaciones relativamente pequeñas, concentradas en localidades urbanas y con sus características culturales y sociales más homogéneas, como resultado de las especificidades de su formación histórica¹⁶.

¹⁵ Este dato no considera la atomización de la población que dificulta y encarece la provisión del servicio educativo. Por ejemplo en México, sólo entre 1980 y el año 2000, el número de localidades con menos de 2500 habitantes pasó de 12 mil 320 a más de 19 mil 640. (CONAPO 2007; y XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI).

¹⁶ La marginalidad del Cono Sur en el circuito de los intereses de las metrópolis ibéricas durante el periodo previo a la formación de éstos países, propició la formación de estructuras sociales más horizontales y participativas que en el resto de los países de la muestra, donde el desarrollo de la minería y de explotaciones agrícolas de alto impacto (café y caña) hizo necesario mantener una numerosa fuerza de trabajo en condiciones muy precarias, incluso esclavizada como ocurrió en Brasil hasta las últimas décadas del siglo XIX, lo que se reflejó en la consolidación de estructuras jerárquicas verticales y excluyentes respecto de la población indo y afroamericana, pero también hacia los pobres en general.

TRANSICIÓN ECONÓMICA

Latinoamérica en su conjunto, y los países aquí analizados en particular, vivieron un periodo de auge económico durante el tercer cuarto del siglo pasado. Este cambio generó nuevos códigos de relación entre el gobierno, los factores de la producción y la sociedad, pero también hizo necesario resignificar la educación pública como una práctica social que, en la mayoría de los países analizados, comenzaba a producir nuevos valores asociados al nacionalismo y la industrialización, los cuales proyectaba al conjunto social (Llinas, E. 1985).

Tres países aprovecharon con particular éxito la coyuntura abierta por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945): Argentina, Brasil y México, quienes iniciaron una transformación económica orientada a generar industrias locales y expandir su mercado interno. Ello se reflejó en las altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países comparados, así como en la evolución de las tasas de Formación Bruta de Capital Fijo¹⁷ (Anexo 5).

Esta expansión estaba soportada en buena medida por la masificación de una educación orientada a la alfabetización y el desarrollo de competencias tecnológicas que atendiera las necesidades de fuerza de trabajo de calificación media que necesitaba el modelo industrializador.

Por diversas razones (de carácter estructural), a partir de la década de los 80's estos indicadores comenzaron a mostrar un estancamiento en el crecimiento económico; de 20 años, en el caso de México y de 25 años para Argentina y Brasil, lo que obviamente se reflejó en inestabilidad política, crisis fiscal, reducción en la cobertura y calidad de los servicios públicos y en las expectativas laborales de los trabajadores, particularmente en los empleados del Estado¹⁸.

La educación pública sufrió los efectos de la crisis fiscal y uno de los factores que con mayor rapidez y gravedad se deterioraron fue el salario y en general, la condición económica de los maestros (Ornelas, C. 1996; Puiggrós, A. 1996; y Perazza, R. y Legarralde, M. 2008). A pesar de la crisis, la expansión de los SEN no podía detenerse y, de hecho, la demanda de servicios creció de la mano de la expansión demográfica tratada en el punto anterior.

¹⁷ Representa en los Sistemas de Cuentas Nacionales las inversiones realizadas por las unidades productivas para incrementar sus activos fijos. Se considera un indicador de la confianza sobre la posibilidad de expansión de la economía.

¹⁸ La crisis chilena detonó diez años antes aproximadamente.

Entre 1970 y 1985 Chile destinó entre el 5.1 y el 4.7% del PIB a la educación; México pasó del 2.3 al 4.7%, teniendo el mayor crecimiento en el periodo; Argentina pasó de 1.5 al 2.7%, y Brasil del 2.9 al 3.6%. Las crisis económicas se reflejaron en un financiamiento errático del sistema educativo; sin embargo, a partir de 1995, México logró estabilizar un financiamiento constante para la educación en alrededor del 5% del PIB, por encima del promedio de los demás países comparados; Chile estabilizó esta cifra a partir del 2000 en un porcentaje cercano al 4%; Brasil ha fluctuado entre el 4 y el 5% desde la década de 1990; y Argentina se mueve en este rango a partir del año 2000 (Anexo 5).

La crisis económica de los 80's generó un *impasse* en la región que se explica no sólo por el estancamiento económico, sino por el colapso del modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

La magnitud del problema obligó a repensar la economía, la política y la sociedad en Latinoamérica, a partir de la exigencia de participar en circuitos económicos competitivos a nivel mundial; la caída del socialismo real; la globalización; la sociedad del conocimiento y la socialización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).

La crisis del modelo económico cobró tal profundidad que obligó a buscar alternativas radicales a la visión nacionalista, unitaria y no competitiva que hasta entonces había prevalecido en Latinoamérica y, particularmente en los países aquí analizados.

La competencia por atraer inversiones para insertarse en los circuitos de producción y comercialización global, la apertura a bienes y servicios de mayor calidad o menor precio producidos en otras regiones del planeta; la conversión de industrias y diversas actividades productivas para ajustarse a las demandas puntales de la competencia global; la búsqueda de ventajas competitivas en esa macro-escala y la obligación de instalar procesos de ajuste en las finanzas públicas para solventar las deudas acumuladas durante el declive del populismo, generaron las condiciones para cambios paradigmáticos en la economía, la sociedad, la visión y vocación económica de los países. Cambios donde la educación pasó a ser uno de los temas centrales por la urgencia de reformarla como práctica social y como política pública.

La transición económica rompió entonces los acuerdos corporativos y, aún más, buena parte del sentido de unidad, cohesión, identidad y solidaridad construido en los años del desarrollo sustitutivo de importaciones. Entre los consensos rotos, estaban la visión de la educación como un piso igualador de oportunidades; los docentes como agentes legítimos de un cambio generalmente aceptado que buscaba el progreso de cada país y la prosperidad de sus generaciones futuras; el enfoque instruccional de la educación pública, orientado a formar en los estudiantes destrezas y habilidades para

ocupar los empleos industriales y de servicios que requerían con avidez los países durante la expansión económica.

En lugar de éstos, se desarrollaron otros referentes que enfatizan el valor del conocimiento: una convicción creciente de las posibilidades de desarrollo de los países y las personas se relaciona cada vez menos con la cantidad de recursos naturales o materiales que poseen, pero cada vez más con la capacidad de acumulación, creación y aprovechamiento del conocimiento, dado que “el conocimiento es la verdadera esencia de la competitividad y el motor del desarrollo a largo plazo” (Avaro, D. 2006).

Las diferencias en la condición de partida hacia este nuevo paradigma representado por la globalización y la economía del conocimiento o la creatividad entre los países de la muestra, está relacionada directamente con las oportunidades de fortalecer el acceso universal a los servicios educativos de calidad.

El PIB *per cápita* nos aproxima a la condición socioeconómica de las personas de manera general, pero significativa. A pesar de la diferencia de tamaño de la economía Argentina, frente a la de Brasil y México, el menor número de habitantes mantiene una relación notablemente favorable para este indicador, por lo que desde 1950 hasta 2008, se han sostenido invariablemente por encima entre los países de la muestra, pasando durante este periodo de 4,178 Dls. anuales a 9, 952; mientras que México paso de 2,021 a 7,116; Brasil, de 1,051 a 4,374; y Chile, de 1,807 a 6, 247 (Anexo 5).

Estos indicadores, junto con una actitud más demandante de la población con relación al ejercicio activo de sus derechos en general, y particularmente de una “educación para todos”, dio a la región líneas para impulsar políticas de educación pública interesadas en conciliar el imperativo de la cobertura, con el de la calidad con equidad, para atender las demandas derivadas del cambio social, sea en su proyección tendencial o sea como futuro deseado.

TRANSICIÓN SOCIAL

La desigualdad es en la narrativa de políticos y gobiernos de la región “el principal desafío” y lo que orienta de manera sustantiva o transversal una importante cantidad de políticas públicas, entre ellas las relativas a la educación pública y los apoyos directos o indirectos para que ésta se desarrolle con éxito en términos de cobertura, calidad y equidad. Es claro que la cobertura no basta y que –siendo Latinoamérica la región más desigual del planeta–, las políticas compensatorias, su presencia y alcance resultan fundamentales para generar condiciones de equidad en la escolarización de la población de menores recursos y las capacidades que desarrollen en este tránsito formativo. De ahí la pertinencia de identificar los niveles de polarización dentro de cada una de las sociedades analizadas.

Con este propósito se revisó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los países comparados (Anexo 6)¹⁹. Entre 2002 y 2004 se observó lo siguiente:

- a) El coeficiente de Gini para los países comparados sólo era menor del 50% para México, con un valor de 49.5, en tanto que para Brasil alcanzaba 58 y para Chile, a pesar de su éxito en otro tipo de indicadores económicos, alcanza el 57.1.
- b) Por lo que respecta a la población por debajo de la línea de pobreza (personas cuyos ingresos son insuficientes para cubrir una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, pero tienen acceso a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos), el menor porcentaje lo tuvo Chile, con el 18.7%, el mayor Brasil, con 38.7%, luego México con 37% y Argentina con 29.4%.
- c) La población por debajo de la línea de indigencia (aquellas que no logran satisfacer sus necesidades de alimentación y carecen de servicios sociales) alcanzan el 13.9% en Brasil, 11.1% en Argentina, 7% en México y 4.7% en Chile.

Por su parte, la CEPAL en 2007 construyó una clasificación de los países de América Latina de acuerdo a las brechas (Altas, Medias o Bajas) que presentan a partir del porcentaje de población que se ubica por debajo de la línea de pobreza y de la razón entre quintiles de ingreso²⁰ (Anexo 6); revelando la forma en que la concentración del ingreso se acentuó en los años de crisis y continúa ocurriendo aún en el periodo de relativa recuperación.

En México poco más de la tercera parte de la población está por debajo de la línea de pobreza, pero la población que se ubica por debajo del último cuartil es la menor de la muestra, lo que indicaría que, efectivamente, la pobreza extrema se ha reducido proporcionalmente de manera significativa en los años recientes. Las brechas sociales en los países de la muestra descubren, a un tiempo, agrupamientos previsibles y sorprendentes.

A pesar de ser una región vasta y homogénea –por su historia, cultura, lengua y muchas otras razones– Latinoamérica es, en sí misma, la región con mayores

¹⁹ Los datos del IDH en 2007 para los países comparados, son los siguientes: Mayor nivel de desarrollo para Chile con 0.90; nivel medio de desarrollo para Argentina con 0.75; México con 0.71, y nivel bajo de desarrollo para Brasil con 0.58 (Bárcena, A. 2010).

²⁰ Mide la relación entre el ingreso medio per cápita del 20%, más rico de los hogares (quintil 5) con el 20% de los hogares más pobres (quintil 1) (Bárcena, A. 2010: 24).

desigualdades socioeconómicas del planeta y donde la educación representa, al mismo tiempo, una oportunidad y una amenaza frente a este reto: una educación pública suficiente, inclusiva, pertinente y de calidad, es una vía consistente para avanzar en la superación de dicha condición; lo contrario, contribuiría –y lo ha hecho– a incrementar la brecha de la desigualdad en muchos de nuestros países.

TRANSICIÓN EDUCATIVA

El esfuerzo educativo realizado en la segunda mitad del siglo XX se hace evidente si consideramos que en 1960, México y Brasil tenían en promedio tres años de escolarización, mientras que Argentina y Chile tenían poco más de cinco años pero menos de seis de escolarización promedio. 15 años después, Brasil mantuvo el mismo promedio (3 años) México subió (4 años), Chile subió marginalmente (de 5.2 a 5.7 años) y Argentina subió un año (de 5.3 a 6.3). A pesar de la dificultad de incrementar la escolaridad promedio, sobre todo donde las tasas de crecimiento demográfico resultaron explosivas, durante los siguientes 15 años –entre 1975 y 1990– Brasil alcanzó una tasa de 3.8 años, pero México creció 2.8 años para alcanzar un promedio de 6.7, similar al de Chile y apenas 1.4 años por debajo de Argentina que alcanzó 8.1 años de escolaridad promedio (Anexo 4).

En el primer lustro del Siglo XXI, todos los países presentan tasas de escolarización elevadas por lo que respecta a la educación básica. Para el caso de México, destaca una tasa bruta de escolarización superior al 100% en tercero de Preescolar (como resultado de la Reforma de 2004). En primaria, Argentina y México presentan una tasa similar de sobrevivencia en el último grado (87%), Chile tiene el valor más alto con 98% y el menor corresponde a Brasil con el 80%.

La captación de estos egresados en secundaria es cercana al 100% en los cuatro países comparados. Esta similitud se rompe dramáticamente cuando comparamos la Tasa Bruta de Matriculación (TBM) en secundaria alta o media superior. En el primer caso, México y Argentina captan alrededor del 60% de los jóvenes en la edad normativa para este ciclo; sorprendentemente Brasil se ubica por encima del resto de los países con una TBM de 95% en este nivel, contra 87% de Chile. En cambio, en el nivel superior Argentina tiene una TBM del 64%, seguido de Chile con el 47%, lo que representa casi el doble de las cifras de México y Brasil con 26% y 25%, respectivamente (OEI, 2012).

EDUCACIÓN Y DESARROLLO

La transición del último cuarto de siglo también abarcó las percepciones y comportamientos políticos de sociedades que tuvieron como su principal experiencia el tránsito hacia regímenes democráticos.

Luego de avances para la transición política de los países analizados, el arribo de la democracia estuvo marcado en diferente medida por cierto desencanto, en la medida que no estuvo acompañado de la estabilidad y el progreso económico esperado. De hecho, con excepción de Chile, el resto de los países comparados protagonizaron crisis de gran magnitud en una o más ocasiones luego de los años 90's²¹.

De la misma forma que la democracia no genera por sí misma bienestar social ni prosperidad económica, tampoco la educación lo hace. Ambas construyen condiciones propicias, pero no suficientes para el desarrollo de las personas y las sociedades. En sistemas más igualitarios y políticamente más estables, la democracia genera un conjunto de responsabilidades que se acompañan de mayores derechos; así como de instituciones formales y no formales, de tradiciones que garantizan con suficiencia aceptable el ejercicio de derechos y libertades.

En Latinoamérica no necesariamente ha ocurrido así, las democracias tienden a desgastarse rápidamente y la sociedad pierde con igual rapidez la confianza en las instituciones que le dan soporte, como también su ánimo por participar en ellas. En este sentido, tras la democratización del último cuarto del siglo XX, la región enfrenta “nuevos problemas políticos” cuyos riesgos nos advierte Edgar Jiménez:

Que la política se despersonalice y la sociedad tienda a hablar más de economía, salud, educación, seguridad pública, medio ambiente, familia, es decir de contenidos más pragmáticos, dejando la política para los medios de comunicación y en su caso para el mercado político (Jiménez C, E.1998).

Y agrega que “la posmodernidad” –como denomina la condición presente de nuestros países–, privilegia “la práctica” sobre “la teoría”, lo que en el terreno educativo termina por generar mensajes contradictorios en torno al valor de aprender y la pertinencia (antes incuestionable) de la educación pública.

En este sentido, un informe de la CEPAL sobre el desánimo social que produjo el rompimiento de las estructuras tradicionales en el arranque del nuevo siglo, señala lo siguiente:

²¹ La crisis financiera que vivió México de 1994-95, se le conoció internacionalmente como Efecto Tequila; a la crisis de Brasil de 1999 se conoció como Efecto Samba y la crisis de Argentina de 2001, se le llamó Efecto Tango. Todas ellas tuvieron repercusiones relativamente graves en la economía mundial.

Un segmento de la población urbana más pobre estaría afectado por un síndrome de desconfianza que se expresaría en bajas expectativas con respecto a las instituciones públicas, en una escasa participación cívica y en el refugio en las relaciones basadas en la familia, lo que se articularía con valores marcadamente individualistas (Bárcena, A. 2010).

La desconfianza política y su efecto inmediato, la falta de participación, erosionan la legitimidad del Estado sembrando desconfianza en sus instrumentos tradicionales para la formación de consensos y, de manera protagónica, en la política educativa, como también en los agentes públicos responsables de llevarla a cabo: los profesores (Corporación Latinobarómetro, 2011).

Desde esta perspectiva, la educación “desde y para la democracia” tiene diferencias esenciales con el paradigma de la educación “desde y para el desarrollo económico” que prevaleció en la segunda mitad del siglo pasado. Hoy se entiende claramente que:

El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas (Sen, A. 1999).

Dicho enfoque se basa en la ampliación de las libertades humanas y en el reconocimiento de la relación estrecha de las capacidades de los adultos con las condiciones que tuvieron en su niñez:

Contrasta con las perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, tales como aquellas que identifican el desarrollo con el crecimiento del producto bruto nacional, o con la ampliación del comercio, o con la industrialización, o con el avance tecnológico (Sen, A. 1999).

Asimismo, es congruente con el enfoque de sistemas en la medida que “dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en vez de simplemente hacia algunos de los medios que cumplen un papel en el proceso” y con una visión holística o, al menos, multifactorial de la mecánica que hace posible el desarrollo humano:

[Dado que] las libertades que la gente disfruta dependen también de otros factores determinantes, tales como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, las instalaciones para la educación y el cuidado de la salud), así como también los derechos políticos y civiles [por ejemplo, la libertad de participar en la discusión y el escrutinio públicos] (Sen, A. 1999).

Identificar esta perspectiva distinta para entender el desarrollo socioeconómico como un proceso fincado en la generación de capacidades individuales desde la infancia, pone en la educación no sólo un peso mayor, sino también la complejidad adicional de enriquecer el diseño y la práctica pedagógica y de la gestión educativa para identificar y aprovechar las condiciones educativas de cada estudiante.

Desde esta perspectiva, la educación no tiene un impacto directo en el desarrollo económico, pero sí influye de manera relevante en el desarrollo de las capacidades de las personas, lo que eventualmente mejora sus oportunidades de desarrollo en cuanto que:

[1] pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas[...] [2] la preparación y la confianza durante la niñez también contribuyen a la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos.[...] [3] se relaciona con los vínculos [...] para participar en actividades sociales y para evitar desastres sociales (... y que) [4] el éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y este no es solamente un asunto de “reacción visceral” sino también de preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes (Sen, A. 1999).

Como se verá más adelante, esta visión compleja de la relación entre educación y desarrollo impone exigencias inéditas al ejercicio docente en un contexto de apatía y desencanto frente al valor de educación y las capacidades del sistema educativo, como el que se presentan cada vez con mayor insistencia en diversos ámbitos de los SEN analizados.

III. GÉNESIS Y TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES

Las dictaduras que proliferaron en buena parte del subcontinente durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado revelaron el agotamiento de modelos políticos que apelaban a la incorporación de las masas como principal soporte del Estado. En lo político, apostaban a la unidad nacional; en lo económico, a la industrialización interna; en lo social, al apoyo de amplias bases urbanas, reformas agrarias y laborales; en la seguridad social, a construir una ruta de tránsito entre las oligarquías mono exportadoras y las burguesías locales, apostaban a construir Estados promotores de la alfabetización y la ampliación de la educación pública gratuita y obligatoria, para incorporar a los jóvenes a la vida urbana y al mercado laboral que se expandía rápidamente en la industria y los servicios.

El consenso logrado por esas políticas dio lugar a regímenes arquetípicos del populismo en América Latina, como lo fueron el Cardenismo en México, el Vargasismo en Brasil y el Peronismo en Argentina. El caso de Chile, como veremos más adelante, presenta una especie de asincronía entre los procesos económicos y políticos; contrasta también por no ser una república federal, por el tamaño reducido de su población, así como por presentarse en el arranque del Siglo XXI como un modelo exitoso basado en la implementación de políticas neoliberales.

En cualquiera de sus variantes, los arreglos populistas tuvieron profunda influencia tanto en la organización del Estado, como en los mecanismos para el ejercicio del gobierno y la dinámica de los trabajadores. Su revisión contribuye a explicar la situación actual de la educación y el magisterio en nuestros países, por lo que resulta valioso adentrarse en el tema; así, el Populismo latinoamericano...

Adquiere su definición histórica gracias a un tipo de Estado que organiza y coordina jerárquicamente diferentes ámbitos sociales (Corporativismo). [...] Es de esperar que bajo el Estado Populista [i] la economía se centre en el gasto, [ii] su estructura sea la industrialización sustitutiva, [iii] los actores sociopolíticos estén controlados heterónomamente (por el Estado) y [iv] los partidos posean una pobre institucionalización (Poblete, M. 2006) [La numeración fue añadida].

No es casual que los principales sindicatos gremiales del magisterio se hayan integrado o fortalecido precisamente en este periodo; como tampoco que la identidad ideológica de estas organizaciones suela comulgar con la vocación nacionalista, anti-imperialista, corporativa²² y popular que animó al populismo latinoamericano. Dicha identidad llegó incluso a construir entre los docentes la percepción de sí mismos como un factor de transformación para modelar desde el Estado, la economía y la sociedad.

ORGANIZACIONES DOCENTES (OD) EN LOS PAÍSES COMPARADOS (2001)				
	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
Principales OD	Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República de Argentina (CETRA).	Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).	Colegio de Profesores de Chile A.G.	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
Fundación	1973 Voluntaria	1960 Voluntaria	1974 Voluntaria	1943 Obligatoria
Afiliación	Sostenimiento	Principalmente	Ambos	Público
Sector	Público	Público		
Membrecía	2004	1998**	1999**	1999**
Absoluta	260 mil 390 de 689 mil885 ²³	700, mil* de 2'070,657	101. Mil* de 133 mil 650	1 Millón 200 mil* de 1'226,988
Relativa	(37.7%)	(33.8%)	(75.5%)	(97.8%)

²² Como definición del corporativismo asumamos la siguiente: “un ‘movimiento relacional’ o de ‘vinculación vertical’ que va desde el Estado al resto de la sociedad... (para, desde el Estado) organizar “correctamente” los diversos ámbitos sociales, crear una serie de lazos o vínculos institucionalizados, legales y burocráticos, (y tomar) el control y organización social en sectores estructuralmente coherentes, guiados por dos principios estatales dominantes del Corporativismo que, en sentido genérico, son el ‘bien común’ y la ‘subsidiariedad (Poblete, M. 2006).

²³ (Perazza, R. y Legaralde, M. 2007); * (Loyo, A. 2001); ** (CEPP, 2008).

Rasgos Especiales	Incluye organizaciones provinciales en más de 20 provincias. Sólo agrupa docentes del sector público.	Actualmente se encuentra en debate el financiamiento a través de impuesto sindical; algunos sindicatos han rechazado el impuesto.	Los derechos y beneficios sólo se extienden a los trabajadores que participan en la organización en el momento de la negociación.	Mantiene la titularidad del contrato colectivo de trabajo en educación básica en las 32 entidades federativas y otras áreas del SEN.
Otras O. D. Influyentes	La Unión de docentes argentinos (UDA). La Asociación del magisterio de la enseñanza técnica (AMET). La Confederación de Educadores Argentinos (CEA). El Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP).	Foro nacional en defensa de la escuela pública (<i>Forum</i>). Confederación de los profesores de Brasil (CPB). Confederación general de los trabajadores (CGT). Central Única de los trabajadores (CUT)	Prácticamente no puede hablarse de otras organizaciones influyentes, las que existen operan en escalas de centros escolares, o un poco más amplias y suelen estar afiliadas al colegio de profesores.	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. (Disidencia interna del SNTE con presencia relevante pero intermitente sólo en 5 entidades, de un total de 32). Algunos sindicatos de trabajadores de los subsistemas educativos estatales constituidos antes de la descentralización

Cuadro 3. Los sindicatos docentes en América Latina. (OEI, 2001). [Se actualizaron datos y comentarios y se añadió la última fila].

Esta vinculación comprometió el apoyo de importantes sindicatos magisteriales a gobiernos de corte populista, pero también los enfrentó a los regímenes militares, así como a los gobiernos reformistas de corte neoliberal que los sustituyeron. La historia del apoyo y la confrontación entre los sindicatos docentes y sus gobiernos terminó por marcar, en buena medida, la ruta de las reformas educativas en América Latina, sus alcances y contradicciones.

La década de 1970 marcó un punto de quiebre drástico con los arreglos corporativos que articularon algunos de los gobiernos latinoamericanos emblemáticos de la región hacia la mitad del Siglo XX. Sería hasta el final de la década de 1980, tras la caída del Muro de Berlín, cuando pudieron esbozarse políticas que apelaban a un nuevo

consenso social, en torno a la necesidad de instalar sistemas democráticos en la región para procesar las diferencias sin tener que pasar por el oneroso trámite de someter al adversario.

CRITERIOS DE SELECCIÓN Y GÉNESIS DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES

En este trabajo analizamos sólo las OD más influyentes de cada país, de acuerdo a los criterios señalados en el cuadro de la página anterior.

CONFEDERACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA (CETERA). SINDICATOS Y GOBIERNOS DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El fin de la Segunda Guerra Mundial atrapó a Argentina en medio de la contradicción surgida entre el control político de una dictadura militar decadente y la prosperidad económica de la postguerra. Dentro de esta dictadura destacó la figura de un joven militar, investido al mismo tiempo como vicepresidente, ministro de guerra y secretario de trabajo y previsión social: Juan Domingo Perón. Su vinculación con los trabajadores urbanos lo llevaría a romper con la junta militar, pero también a la Presidencia de la República en 1946, en medio del apoyo de los trabajadores industriales urbanos, pero también de la burguesía industrial emergente y de los sectores medios. Este movimiento se enfrentó y derrotó electoralmente a la Unión Cívica Radical, vinculada con los sectores urbanos y de clase media pero también –y en mayor medida en ese momento– con los intereses oligárquicos y conservadores, así como con organizaciones políticas de corte marxista, incluyendo al Partido Comunista²⁴.

En este contexto, Perón radicalizó su cercanía con los sindicatos a fin de contrastar su posición frente a sus adversarios²⁵. Con todo, su triunfo electoral fue relativamente apretado, lo que le obligó a profundizar su identificación con los sectores que le apoyaron: sindicatos, empresarios y terratenientes de nivel medio, concretándose

²⁴ La base de esta revisión es Halperin Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

²⁵ Al respecto, Tulio Halperin anotó lo siguiente: “Perón, a falta de otros apoyos, extrema su identificación con el mundo del trabajo, las organizaciones empresarias y terratenientes se unen con creciente vehemencia a esa acción opositora” (1999: 464).

en la nacionalización del Banco Central, el control de la exportación en manos de una entidad pública, el control de la prensa, el control de los sindicatos y la formación de un nuevo partido, el Justicialista.

El éxito del peronismo para proyectar las aspiraciones de los sectores urbanos que constituían su base, fue también un límite difícil de transponer para realizar los ajustes que demandaba el cambio en las condiciones económicas que comenzaban a poner fin al auge exportador de la postguerra. Los cambios que requería efectuar el régimen debilitaron su base, al grado que en 1955 un nuevo golpe militar lo expulsó del poder y del país, convirtiéndolo en un referente del sindicalismo argentino, que a partir de ese momento marcó un largo distanciamiento con los gobiernos militares y civiles que siguieron al derrocamiento del caudillo.

Durante gran parte del Siglo XX convivieron en Argentina dos rasgos difíciles de conciliar en su sistema político: la presencia de los militares como factor de estabilización o control político de última instancia y una tradición democrática caracterizada por elevados niveles de participación y competencia electoral. En estas circunstancias, aún bajo el control de los gobiernos militares, la presencia electoral del peronismo –sobre todo a través de las organizaciones sindicales–, resultó ser poderosa y fue creciendo paulatinamente en un marco de franca oposición; donde Perón y, más allá del personaje, el peronismo como partido político y como movimiento social, continuaron jugando un papel relevante en la política nacional.

GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA CETERA

Más allá de los movimientos iniciales y aislados para la sindicalización docente desarrollados en los albores del siglo XX, es un hecho que “...las primeras experiencias de sindicalización del magisterio en Argentina, con una escala significativa, se produjeron en las décadas de 1940 y 1950, durante el gobierno de Juan D. Perón” (Perazza, R y Legarralde, M. 2008:14).

En 1953 se creó la Unión de Docentes Argentinos (UDA), como una organización de tercer grado o nivel²⁶ de filiación peronista, pero este fue sólo uno entre distintos esfuerzos por avanzar en la integración de organizaciones magisteriales con presencia nacional, además de las organizaciones estales o federaciones (segundo nivel) que ya existían y los sindicatos locales (primer nivel).

²⁶ “...las organizaciones de primer grado afilian a trabajadores individuales. Las de segundo grado agrupan a sindicatos de primer grado en federaciones. Las organizaciones de tercer grado agrupan federaciones en confederaciones, por lo general de nivel nacional” (Perazza, R y Legarralde, M. 2008: 14).

Este proceso estuvo lejos de conformar un movimiento hegemónico en torno a la UDA ya que probablemente muchos de los docentes argentinos “se identificaban como parte de los sectores medios [que] se enfrentaron al peronismo” (Vázquez, S. A. 2005). Sin embargo, el interés del peronismo por acercarse al magisterio derivó en la aprobación, en 1958, de un Estatuto Docente de aplicación nacional.

En 1973, con la vuelta del peronismo se realizó un nuevo esfuerzo de integración gremial del magisterio que propició la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República de Argentina (CETERA), lo que implicó la articulación de cerca de 140 sindicatos de base para integrar una confederación de federaciones de sindicatos provinciales, lo que tuvo como resultado hacer de la CETERA una agrupación que no podía ser absorbida por la Confederación General del Trabajo, al ser ella misma una Confederación. Esto garantizó su independencia frente al Estado, así como respecto de otras organizaciones gremiales del magisterio y del movimiento obrero.

El perfil de las organizaciones gremiales del magisterio se consolidó como plural, mayormente identificado con las clases medias; inclusivo, respecto de los docentes contratados por el sector público y privado; y opuesto al gobierno, tanto los de corte oligárquico como los de corte peronista. La crisis primero y la dictadura después, radicalizaron las posiciones gremiales del magisterio que fue sujeto de represión durante el periodo de la Junta Militar (1976-1983).

El magisterio articulado a la CETERA desarrolló una relación basada en la oposición al gobierno, misma que alcanzó un amplio respaldo social. Este posicionamiento se mantuvo con mucha fuerza contra las reformas estructurales impulsadas desde el Estado al principio de los 90's y, más aún, contra las reformas educativas materializadas en la descentralización de los servicios educativos (1992) que transfirió a los gobiernos de los estados las relaciones laborales de los docentes e implicaba la posibilidad de que los maestros de distintas provincias percibieran salarios diferentes, así como una distribución de tareas entre el orden del gobierno federal y los gobiernos sub-nacionales, donde el primero “quedó facultado para definir las bases del currículum nacional, organizar la capacitación docente y llevar a cabo políticas compensatorias, entre otras atribuciones” (Perazza, R y Legarralde, M. 2008:17).

El repudio de la CETERA dio paso a una medida de protesta exitosa, *La Carpa Blanca*, por la cual un grupo de docentes ayunaba cada día frente al parlamento para oponerse a la Ley Federal de Educación promulgada en 1993. Gracias a esta resistencia, el magisterio logró etiquetar recursos fiscales a la educación y el incremento de sus salarios con la expedición de la Ley del Fondo Nacional del Incentivo Docente.

De igual forma, en el inicio de los 90's, la CETERA alcanzó la presidencia de la Caja Complementaria para la Actividad Docente –que administra parte de las pensiones y jubilaciones de los maestros– así como de la Obra Social para la Actividad Docente (Osplad)²⁷ y “tuvo una significativa participación en la implementación de la

política de capacitación docente gestionada por la nación y las provincias” (Perazza, R y Legarralde, M. 2008:19).

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SINDICALISMO DOCENTE ARGENTINO

La historia de Argentina mantiene como uno de sus puntos de tensión más sensibles el tema del federalismo. La representación del magisterio se integra en organizaciones locales, provinciales y nacionales, por nivel, tipo de servicio y otras variables, permitiendo diferentes modalidades de asociación.

Se trata de una organización diversa y dinámica, donde sólo cinco agrupaciones tienen representación en el ámbito nacional:

1) La CETERA (1973), con alrededor de 260 mil afiliados en 2004

2) La Confederación de Educadores Argentinos (CEA), fundada en 1999. Está integrada por la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), asociación sindical de segundo grado que agrupa a 123 asociaciones de primer grado de la Provincia de Buenos Aires; las asociaciones sindicales de primer grado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sindicato de Educadores de Buenos Aires (SEDEBA) y la Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP). Cuenta con la escuela CEA de formación sindical y docente²⁸.

3) La Unión de Docentes Argentinos (UDA), 1954, declara en 2010 50 mil afiliados y está adherida a la Confederación Nacional del Trabajo de la República Argentina. Cuenta con el Instituto Privado de la Unión de Docentes Argentinos Incorporado a la Enseñanza Oficial²⁹.

4) La Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET), 1954, no reporta número de afiliados y ofrece apoyo para la capacitación docente³⁰.

5) El Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), 1947, no reporta número

²⁷ La Obras Sociales son asociaciones de nivel provincial y nacional a las que se afilia libremente el trabajador pero cuya aportación se realiza desde la nómina. La OSPLA es de nivel nacional y cubre servicios de pensión complementaria, médicos, recreativos, turísticos y de actualización docente, para lo cual tiene un Instituto de Capacitación y Docencia. [en línea] <http://www.osplad.org.ar/>.

²⁸ Confederación de Educadores Argentinos. [en línea] <http://www.cearg.org.ar/>.

²⁹ Confederación de Educadores Argentinos [en línea] <<http://www.cearg.org.ar/>>.

³⁰ Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica. [en línea] <<http://www.amet.org.ar/>>.

de afiliados, pero sí delegaciones en cuatro provincias, además de la Capital Federal Buenos Aires. Por su parte, el Instituto Nacional de Capacitación, Perfeccionamiento e Investigación, afiliado a la Red Federal de Formación Docente Continua del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y reconocido por el Registro de Trabajo y Formación, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, maneja la Obra Social de Docentes Privados (OSDP) que proporciona servicios de salud y ofrece herramientas a los docentes en temas de salud relacionados con la tarea docente³¹.

Así, la CETERA es la organización con mayor número de afiliados pero dista de tener una posición hegemónica dentro del movimiento magisterial. De hecho el reto de articular y agregar intereses dentro de la pluralidad del sindicalismo docente argentino, representa uno de sus mayores desafíos:

En cada provincia, el grado de representación, la coexistencia de dos o más organizaciones sindicales, o la participación de dos o más líneas internas dentro de un sindicato único son algunas de las variables a considerar para comprender la complejidad del sindicalismo docente en Argentina (Perazza, R. y Legarralde, M. 2008).

Más allá de las fronteras, la CETERA está afiliada a la Internacional de la Educación. Es la central de carácter nacional con mayor afiliación y más influyente del país y ha tenido un papel protagónico en la negociación de las condiciones laborales y salariales, del magisterio con el Gobierno Federal.

Obtiene el financiamiento mediante descuentos de la cuota sindical a la nómina de sus afiliados, además de que participan en la administración de las Obras Sociales y la Caja Complementaria para la Actividad Docente, además, La Ley de Financiamiento Educativo (2005) creó un marco que permite a las asociaciones de nivel nacional participar en negociaciones sobre condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente, carrera docente y capacitación.

³⁰ Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica. [en línea] <[http:// www.amet.org.ar/](http://www.amet.org.ar/)>.

³¹ Obra Social de Docentes Privados. [en línea] <<http://www.osdop.org.ar/>>.

POSICIONAMIENTO DE LA CETERA

Los sindicatos docentes, y en particular la CETERA, se opusieron a las reformas educativas emprendidas en los años 90's, así como a la transferencia de servicios educativos (administración de recursos humanos e infraestructura) del Gobierno Federal a los Gobiernos de los Estados en 1992, luego que el decretó de la Junta Militar para la descentralización de las escuelas primarias desde 1978, no consideró la opinión de los maestros.

La iniciativa para ampliar esta descentralización a los niveles de educación secundaria y terciaria fue apreciada por el magisterio como una pérdida frente a la que resultaba indispensable reaccionar. La reforma curricular mereció también el rechazo de los maestros y fue vista como parte de una misma acción en contra de la educación pública y a favor de la privatización de este servicio.

Un argumento contra la descentralización eran sus efectos “potencialmente catastróficos” para la articulación de organizaciones gremiales de nivel nacional, por lo que la negociación entre sindicatos y gobierno resultaba para la CETERA la única vía para transitable hacia una reforma educativa, que pudiera tener un alcance de fondo para el país, en lo financiero, administrativo, político y educativo. El resultado de esta negociación fue la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1993 donde los sindicatos docentes participaron en la definición de políticas curriculares y evaluación; de capacitación y actualización docente; así como de profesionalización e incentivos.

A pesar de los acuerdos logrados, esta negociación no fue suficiente para presentar públicamente en un mismo frente al gobierno federal y los sindicatos docentes, en particular a la CETERA, quien “mantuvo un discurso de oposición a la reforma educativa... [acusándola] de construir un proceso de ‘desresponsabilización’ del estado nacional en materia educativa, lo que se apoyaba en el retiro total de la gestión de las escuelas”(Perazza, R y Legarralde, M. 2008:31).

Lo cual no era exacto ya que el Gobierno Federal ‘recentralizó’ en los hechos facultades importantes como la regulación del currículum, la evaluación, la capacitación docente, las políticas compensatorias y el financiamiento internacional, como ya se había señalado.

En todo caso, no fue sino hasta 2003, con el ascenso del justicialismo de la mano de Kirchner, cuando se registró un acercamiento público entre los principales sindicatos docentes y el Gobierno Federal, lo que se tradujo en mejoras salariales, pero también en una mayor participación en la definición y la gestión de la RE:

A partir de 2003, una clara definición política ubicó a los sindicatos docentes como los principales interlocutores a la hora de decidir la política pública en el área, a expensas de otros actores. Comparativamente con etapas anteriores, en

algunas áreas de la política educativa se produjo una disminución del peso de los gobiernos provinciales (Perazza, R. y Legaralde, M. 2008).

Como resultado de este acercamiento, entre 2003 y 2007 se aprobaron un conjunto de leyes que transformaron la condición del magisterio en el SEN y sentaron las bases para avanzar en una profunda transformación del sistema y el modelo educativo:

- i) La Ley de Educación Técnica Profesional.
- ii) La Ley de Financiamiento Educativo.
- iii) La Ley Nacional de Educación.

Todas ellas fueron impulsadas por el gobierno emanado del Partido Justicialista (peronista) encabezado por Néstor Kirchner y consensuadas con las principales organizaciones docentes, entre ellas la CETERA.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (CNTE). SINDICALISMO Y GOBIERNO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El encumbramiento de Getulio Vargas en la década de los 30's, tuvo una fuerte orientación corporativa y constituyó, en los hechos, un paso necesario para la transición de un régimen oligárquico hacia un estado capitalista corporativo, nacionalista, industrial y sustitutivo de importaciones, entre otras características (Poblete, M. 2006).

Vargas inició un movimiento de crecimiento hacia adentro, basado en el apoyo de los sindicatos industriales y la clase patronal que se denominó *Estado Novo*. A lo largo de quince años, bajo este esquema –semejante en muchos sentidos al estado corporativo fascista³²– se impulsó la industrialización nacional y la política de unidad alrededor del caudillo y su ideario.

Como en otros países de la región, el factor ideológico representaba un componente fundamental para el sostenimiento del varguismo hacia mediados del siglo pasado³³; sin embargo, en el *Estado Novo* la expansión de la educación pública no

³² Halperín Donghi pondera las características de “las modalidades de la sindicalización brasileña que –como la fascista italiana– se había organizado abiertamente desde el Estado, pero al revés de ésta no había sido impuesta violentamente a una masa obrera de larga experiencia organizativa, sino le ofreció la primera experiencia en ese campo, y pudo así crear un movimiento obrero en el cual sus representados reconocían un servidor eficaz de sus intereses precisamente porque sabía poner al servicio de éstos su vínculo originario con el Estado” (1999: 459).

³³ Vargas gobernó como dictador y fuera de todo marco constitucional... impuso un forzado silencio a las fuerzas políticas... e introdujo por primera vez en América latina el estilo de propaganda y adoctrinamiento de masas inventado por el fascismo en el poder” (Halperín Donghi, 1999: 408).

desempeñó un papel estratégico, de hecho prevaleció en esta área una escasa atención por parte del gobierno federal, por lo que la educación pública se mantuvo en el ámbito de los Estados y, más aún, de los Municipios.

Durante el *Estado Novo* de Getulio Vargas y hasta la segunda mitad de los años 80's, la sindicalización magisterial –así como la del resto de la burocracia estatal– estuvo desautorizada. Los docentes fueron vistos como “trabajadores de un estado al servicio de los trabajadores”, por lo que sus reivindicaciones laborales no se planteaban por encima del interés general, encarnado en el Estado.

Los propios docentes brasileños parecen haber entendido esta “misión de servir” como su principal tarea. Así que originalmente centraron su participación en temas referidos a su quehacer educativo, métodos didácticos, planteamientos pedagógicos, y sólo en segundo término, las condiciones laborales. Por ejemplo, el *Centro do Professorado Paulista (CPP)*:

La más importante de las entidades [en que se organizó el magisterio hacia mediados del siglo XX]... trataba cuestiones educativas en términos exclusivamente técnicos y se mantenía alejado del movimiento obrero y la izquierda política (Fontura, J. 2008).

Más allá de una accidentada conducción política, que pasó por la disposición de Vargas por una junta conservadora y el encumbramiento de una versión moderada del Estado Novo, el modelo ya referido continuó vigente al menos hasta 1964, cuando un golpe militar derrocó a Joao Guolart (segundo ícono del populismo brasileño) por sus devaneos con la izquierda en el periodo más álgido de la Guerra Fría, para instalar en su lugar una dictadura militar conservadora por los siguientes treinta años.

La década de los 80's fue un momento aciago para Brasil, que enfrentó entonces una acelerada inflación severamente lesiva para el salario de los trabajadores en general, pero especialmente de los trabajadores del Estado y, más aún el de los docentes; una recesión económica que limitó las posibilidades de reformas de toda índole, incluyendo las educativas; y el ajuste de las políticas y las finanzas públicas de acuerdo a criterios de disciplina fiscal y saneamiento de las finanzas públicas.

GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA CNTE

La peculiaridad del sistema educativo brasileño fue la participación minoritaria de la federación en la provisión de los servicios educativos³⁴, lo que se reflejó, en la aspiración de fortalecer su carácter nacional y ampliar la corresponsabilidad del ejecutivo federal en todos los ámbitos, directa e indirectamente vinculados con la prestación de los servicios de educación. Otra consecuencia fue la escasa articulación de la organización magisterial, su atomización y la dificultad impuesta por la dispersión geográfica y cultural del 5º país más extenso del planeta.

Algunas de las principales organizaciones gremiales del magisterio fueron creadas en la década de 1940³⁵, luego de la prohibición, por lo que el magisterio no tuvo ni la posibilidad ni la obligación de organizarse en los rígidos marcos de la legislación sindical. Las asociaciones docentes no contaron con los recursos del impuesto sindical ni con mecanismos de negociación con los empleadores establecidos legalmente. Las uniones, asociaciones o centros de profesores presentaban demandas laborales, independientemente de si éstas constituían o no el eje de su actividad: mejor salario, pago en fecha y jubilación a los veinticinco años de servicio.

En 1960 –todavía al calor del populismo– 26 delegaciones crearon la *Conferência dos Professores Primarios do Brasil* (CPPB) y se integraron en algunas capitales en organizaciones estatales de maestros; sin embargo, el golpe militar de 1964 profundizó la distancia entre el Estado y los maestros.

En 1971, el gobierno federal amplió la obligatoriedad escolar a ocho años; exigió mayor formación a los docentes; incrementó el número de “especialistas”, administradores, orientadores, inspectores y supervisores con formación superior y estableció que en cada subsistema educativo serían creados estatutos para la carrera docente; todo ello, sin consultar a los maestros (Fontura, J. 2008).

Como respuesta a la tensión generada por el gobierno militar, en 1970 distintos gremios protagonizaron huelgas y protestas por reivindicaciones económicas y políticas que fueron reprimidas severamente. En este ambiente de franca confrontación, en 1980 nació el “nuevo sindicalismo” del que surgió el *Partido dos Trabalhadores* (PT) y la *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) en 1983. Entre otros reclamos, el nuevo

³⁴ A pesar de que durante los últimos treinta años el cuerpo docente brasileño de educación básica se duplicó, el gobierno federal mantiene aún una participación marginal como empleador de docentes, con sólo 14, 825 a su servicio; en cambio los maestros contratados por los estados son 958.593, y los empleados por los municipios son 1'146,505 (Fontura, J. 2008).

³⁵ El sitio web de la CNTE data el inicio de este proceso en 1945 [en línea] http://www.cnte.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=110.

sindicalismo criticó al modelo sindical varguista por limitar las sindicalizaciones de los trabajadores del estado y la municipalización del servicio educativo (Fontura, J. 2008).

SINDICALIZACIÓN Y EDUCACIÓN PÚBLICA EN LA APERTURA POLÍTICA

La gratuidad de la educación primaria se estableció apenas en la Constitución de 1946, pero incluso entonces se estableció que “... la enseñanza oficial ulterior a la primaria será impartida para cuantos prueben falta o insuficiencia de recursos” (Schenivar, E. 2007:11). Lo que constituye un principio de exclusión que se refleja también en la falta de prioridad de la política educativa en el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados.

La relevancia que cobró el magisterio en la democratización política, hasta la derrota del régimen miliar en los comicios de 1986, confirió a la educación pública una centralidad inédita en el contexto brasileño. Incluso ese mismo año, en el marco del *Forum Nacional en Defesa da Escola Publica*, organizado por la *Confederação dos Professores do Brasil*, se estableció el acuerdo de orientar la lucha magisterial para que en la nueva Constitución —que se abrió a un proceso amplio de consulta— se incorporasen demandas añejas, formuladas en la retórica del varguismo, como la defensa de la educación escolar como un derecho de todos y un deber del Estado; el reconocimiento del derecho a la educación gratuita y laica en los establecimientos públicos, la restricción de que el dinero público sólo se destine a la educación pública, y un mecanismo legal para garantizar montos mínimos suficientes de financiamiento a la educación pública. “Por lo menos con 13% de los impuestos [federales] y los gobiernos estaduais, del Distrito Federal y municipales, por lo menos con 25% de impuestos... y el 2% del PIB debe ser para la investigación”. Dicha propuesta fue incorporada prácticamente sin cambios en una nueva ley de educación con alcance en toda la federación (Schenivar, E. 2007).

En cuanto a las escuelas privadas, el *Forum* demandó condicionar su permanencia, entre otros criterios, a la estabilidad laboral de los empleados, el respeto al piso salarial nacional, el desarrollo de un plan de carrera para sus maestros y de mecanismos participativos de gestión escolar. A estas demandas se agregó la de integrar un sistema de educación pública de carácter nacional, mucho más articulado en su propuesta educativa y en sus mecanismos de administración y gestión. Una “escuela unitaria” que, a partir de la uniformidad en la prestación de los servicios educativos, combatiera la desigualdad económica y social del país. Alrededor de estas propuestas, el *Forum* aglutinó un amplio movimiento docente (Schenivar, E. 2007).

Entre 1985 y 1986 se realizaron movilizaciones que culminaron con el cambio de la CPPB a la CPB, ampliando el perfil de la asociación a todo tipo de profesores, no

sólo a los de nivel primario y la afiliación a la nueva organización a la *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) en 1988; con la demanda de elegir a los directores de los establecimientos escolares por los docentes de cada plantel; con la participación de la base en la determinación de los ascensos; y, con el derecho de poder organizarse como docentes al servicio del Estado en cualquiera de los niveles de gobierno, en sindicatos docentes (burocráticos y no burocráticos) legalmente reconocidos.

La dinámica del Forum derivó en la integración de la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) en 1990, para demandar una nueva ley de educación básica, así como los cambios en el modelo económico establecido por la dictadura militar; la reforma agraria; la oposición al pago de la deuda externa y la nacionalización de empresas multinacionales (Farreira, 1998). Las posiciones del movimiento magisterial le llevaron a aliarse estrechamente con el PT en la lucha política, haciéndose cargo de los triunfos y derrotas que la alianza registraba en la arena electoral³⁶. Esto generó una relación tensa con los gobiernos de Collor de Mello (1990-1992) y Fernando Henrique Cardoso (1995 y 2002).

FUNDEF. EL FINANCIAMIENTO DEL SALARIO DOCENTE

En julio de 1994, durante la presidencia de Itamar Franco (1992-1994), el gobierno se comprometió a fijar un piso salarial nacional al firmar el *Pacto pela valorização do magisterio e qualidade da Educação*. En la arena legislativa, se aprobó en la cámara de diputados el proyecto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação en 1996, ya bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso.

En 1997, la Secretaría de Educación elaboró un nuevo plan de educación sin la participación del magisterio, lo que originó una huelga magisterial de trece días contra un decreto que amenazaba a un segmento del cuerpo docente con despidos al final de año; sin embargo, el nivel de enfrentamiento entre sindicatos y gobierno no alcanzó la intensidad que tuvo en los años 80's. La tensión entre el presidente y la CNTE, aliada declarada de sus adversarios políticos, limitó drásticamente los alcances de esta ley largamente esperada por los maestros brasileños. En cambio, la aprobación del *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (FUNDEF) en ese mismo año, respondió favorablemente a las demandas planteadas por el magisterio desde el Forum, principalmente estableciendo un porcentaje de los impuestos para el pago de las remuneraciones docentes:

³⁶ El propio Paulo Freire, ya convertido en un ícono de la educación popular, fue fundador del PT y activo partidario de Lula da Silva en su primera campaña por la presidencia de la república.

Cada Estado se dispone de recursos FUNDEF desde el Estado y sus municipios, que consta de 15% de: 1) Fondo para la participación de los Estados (FPE); 2) Fondo de participación de los municipios (FPM); 3) Impuesto sobre la circulación de bienes y servicios (ICMS); 4) Recursos relacionados con la aprobación de la gestión de las exportaciones, que trata la ley complementaria N° 87/96; y IPI, proporcional exportación (IPI-exp). Los recursos del FUNDEF [...] se distribuyen automáticamente, a cada Estado y sus municipios en proporción al número de inscripciones en la enseñanza elemental de sus redes [de acuerdo] al censo del año anterior³⁷.

El escenario nacional descrito permitió que algunas gestiones en los estados llevaran adelante políticas laborales agresivas, que fueron por los docentes y sus organizaciones³⁸.

POSICIONAMIENTO: SINDICALISMO DOCENTE Y GOBIERNO DEL PT

El Partido dos Trabalhadores (PT) fundado en 1980 con la convergencia de centrales sindicales, teólogos de la liberación e intelectuales de izquierda, alcanzó la presidencia de la república en 2003. Este resultado representó, al mismo tiempo, un triunfo y una derrota política del magisterio. El PT tuvo que asumir compromisos con la continuidad del régimen político y económico que venía operando un ajuste de corte neoliberal, como respuesta a los problemas económicos que enfrentó el país en el arranque de los 90's. Para garantizar niveles de gobernabilidad y limitar a su oposición, el PT tuvo que ampliar sus alianzas hacia partidos políticos pragmáticos para lograr una base de apoyo mayoritaria en el congreso. Con todo, un ex dirigente sindical de la CNTE, Francisco das Chagas, fue nombrado director del FUNDEF, primero, y luego Secretario de Educación Básica. Se trata de un hecho significativo que expresa el grado de articulación entre los dirigentes docentes y el gobierno del PT, pero esto no puso a las dependencias educativas federales al servicio de la agenda de la CNTE.

De hecho, el movimiento social articulado en el fórum se dividió entre quienes pretendían enfrentar al gobierno federal y los que preferían presionarlo desde dentro, como la propia CNTE que centró sus demandas en el área del financiamiento educacional, básicamente en la reforma para fortalecer la autonomía y el carácter descentralizado del FUNDEB (reforma de 2006); pero también impulsó iniciativas relativas al canje de la deuda externa por recursos para la educación.

³⁷ FUNDEF [en línea] <<http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef/index.htm>>.

³⁸ En Río de Janeiro, por ejemplo, fue implementado en 1999 el Programa Nova Escola de pago por productividad, este supone la clasificación de las escuelas en una escala que va de 1 a 5, de la cual depende un adicional a los salarios de los trabajadores (Fontura, J. 2008).

La dificultad “de ubicarse en los dos lados del mostrador”, es decir como “trabajadores que presentan demandas” pero también “como autoridad que administra respuestas (y recursos)” propició tensiones y rupturas en el propio movimiento magisterial, algunas incluso, derivadas de escisiones dentro del partido gobernante.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE (CPCh)

A pesar de las similitudes culturales, económicas, sociales y de toda índole entre los países de América Latina, y particularmente entre los considerados en este proyecto, el caso Chile presenta diferencias notorias frente a los demás. Desde el siglo XIX, Chile se erigió como una nación orgullosa de su poderío naval y militar que repelió agresiones europeas y arrebató territorios a sus vecinos, construyó una sociedad relativamente homogénea y una democracia relativamente estable (Halperin, T. 1999) y actualmente, hay quien asegura que es el “único país de Suramérica que ya superó la línea del subdesarrollo y que tiene indicadores económicos y sociales de países en franco proceso de crecimiento sostenido” (Londoño, F. 2008).

El caso chileno tuvo una forma de populismo relativamente clara en su dimensión económica, pero no así en su dimensión política. En ambas variantes, el populismo de Carlos Ibáñez (en su segundo periodo, de 1952 a 1958) y el económico, promovido por la Unidad Popular al inicio de los años 70's, presentan dimensiones característicos que ubican a Chile dentro de las experiencias populistas latinoamericanas, pero en un extremo menos intenso (Poblete Vásquez, M. E. 2006).

Los años cuarenta estuvieron marcados por cierta fragilidad política propiciada por los vaivenes de la guerra, que puso en crisis al comercio externo, principal motor económico del país; por la inestabilidad de las coaliciones de gobierno generadas por la adopción de un modelo parlamentario, y por la enfermedad de uno de sus presidentes, Juan Antonio Ríos (1942-1946). Esta situación se prolongó hasta el inicio de la década siguiente cuando, con la propuesta de “barrer con los políticos”, uno de ellos, Carlos Ibáñez, llegó al poder apoyado por una coalición heterogénea y una amplia movilización social.

Ibáñez enfrentó una situación económica crítica que lo llevó a tomar medidas relevantes, como la creación del Banco del Estado de Chile (con propósitos regulatorios, pero también de fomento económico); el Instituto de Seguros del Estado; la Superintendencia de Educación; el Ministerio de Minería; la Corporación de la Vivienda con la cual se instauró la asignación familiar y el salario mínimo campesino, entre otras instituciones de política social. Sin embargo, los problemas económicos del país se agudizaron. En este escenario, el movimiento sindical inicia un proceso de rearticulación –se había fracturado la década anterior–, que culminó con la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1953.

El sistema electoral propició el fraccionamiento de los partidos y la proliferación de alianzas de espectros ideológicos y sociales cada vez más amplios. La pluralidad del país se reflejó, por ejemplo en el siguiente dato: los tres principales candidatos en la elección presidencial de 1958 –Salvador Allende, Eduardo Frei y Jorge Alessandri– en algún momento resultaron electos Presidentes de la República.

La efervescencia política se vivió en un escenario de crisis económica que, por una parte, hacía necesario modificar la lógica –aún oligárquica– de la economía, pero no le daba los gobiernos la fuerza necesaria para tomar medidas de mayor calado como las que se requerían. Bajo esta convicción en 1970, arribó a la presidencia del país Salvador Allende, con el respaldo de una coalición polarizante, como resultó ser la Unidad Popular.

Este proceso fue violentamente interrumpido por el golpe militar de 1973, que dominaría políticamente las siguientes dos décadas del país, pero cuyos efectos económicos y sociales serían aún más duraderos.

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL CPCH

A mediados del siglo XX se articularon las primeras centrales de maestros, como la Unión de Profesores de Chile (UPCH) integrada en 1944 con la representación de los profesores de primaria. Igualmente se integraron durante la siguiente década la Sociedad Nacional de Profesores (SONAP), con la representación de los profesores de enseñanza media; la Asociación de Profesores de Escuelas Técnicas Femeninas e Institutos Comerciales (ASTECHO); y la Asociación Nacional de Educadores de Enseñanza Industrial, Minera y Agrícola (ASEIM) (Assaél, J. e Inzunza, J. 2007). En ese mismo periodo, en 1946, se vivió una oleada autoritaria que proscribió al partido comunista (lo mismo ocurrió en México en ese año) y llevó a prisión a muchos militantes de izquierda, por el sólo hecho de serlo³⁹.

Este ambiente, aunado a la dispersión de los maestros, limitó el activismo magisterial y su capacidad de influencia en un sistema educativo, relativamente menos presionado por factores demográficos y sociales, que en los países comparados. Un logro excepcional fue la creación –por la presión de los sindicatos docentes– del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas en 1967, que aún mantiene una fuerte legitimidad entre los maestros.

Así, luego de una larga etapa de dispersión entre las organizaciones sindicales, el triunfo de la Unidad Popular alentó la unificación de los maestros para fortalecer sus propias bases, este esfuerzo culminó en 1972 con la formación del Sindicato

³⁹ El exilio de Pablo Neruda, a la sazón del senador comunista, es representativo de este momento.

Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) y concluyó en 1974 cuando la Junta Militar lo disolvió y ordenó en su lugar la creación del Colegio de Profesores de Chile A.G. Asimismo, decretó en 1978, la Ley de Carrera Docente, significando la pérdida de beneficios como descargas de trabajo para dedicar tiempo a la actualización, modificaciones al escalafón y la pérdida de incentivos salariales, todo ello a cambio de la promesa de fortalecer la carrera docente “lo cual nunca ocurrió en la práctica” (Assaél J. e Inzunza, J 2007:24).

En 1979 se trasladaron al ámbito municipal los establecimientos educacionales, en contra de la opinión de la mayoría de los profesores quienes, sin embargo, no lograron expresarse sino hasta 1984, cuando el Colegio de Profesores, acordó señalar al Gobierno “la necesidad de volver al régimen de dependencia administrativa y técnica del Ministerio de Educación Pública” (Assaél J. e Inzunza, J. 2007)⁴⁰.

Junto con la municipalización se operó un nuevo sistema de financiamiento focalizado en la demanda, mediante la unidad de subsidio escolar (USE) que consiste en un aporte o subvención que se calcula por la asistencia media del alumno matriculado y se entrega al operador del servicio educativo, sea éste de carácter público o privado. La subvención puede representar la totalidad o una parte de la colegiatura y los padres eligen libremente la escuela para sus hijos, de acuerdo a lo que estén dispuestos a desembolsar aparte de la subvención o bono educativo.

La intensidad de la historia chilena durante este periodo y hasta los primeros años de la dictadura, relativizó la influencia del magisterio chileno y lo limitó a un plano de menor influencia y significación con relación al resto de los países comparados; sin embargo, su participación como promotor del regreso a la democracia le permitió desempeñar un papel relevante, particularmente en el espacio que representó la Asamblea de la Civilidad integrada en 1986. Desde ahí el magisterio, junto con otros profesionales y asociaciones ciudadanas, contribuyó al triunfo de la oposición al régimen autoritario en el plebiscito de 1989 (Assaél J. e Inzunza, J. 2007).

La necesidad de trascender la dictadura obligó a moderar las expectativas de muchos de los actores de la transición, incluyendo a los sindicatos. Esto se ilustra claramente con la negociación del “Acuerdo Marco” establecido entre la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio, y el gobierno. La idea era garantizar la continuidad de la apertura económica, pero también

⁴⁰ La municipalización representó un golpe más al magisterio, ya que implicó pérdidas salariales y quedar fuera de los programas de recuperación diseñados por la dictadura para los funcionarios públicos del nivel central. Pero las consecuencias más graves se fueron dando con el tiempo, a partir de las diferentes capacidades financieras de los municipios que generaron diferenciales muy importantes en los salarios de los maestros. Aunado a esto, la subvención a favor de las escuelas particulares construyó un escenario de pauperización y pérdida de derechos sin precedentes entre el magisterio chileno (Fazio, H. 2011).

un piso relevante para la política social, avanzar –se dijo– “en la medida de lo posible” (Brunner, J y Peña, C. 2007), sin poner en riesgo las reformas que apuntalaban lo que ya se veía como milagro chileno. La intensidad política, usualmente desbordada en la democracia que vivió el país la mayor parte del siglo XX, ahora parecía auto-contenerse para evitar, prácticamente a toda costa, una regresión autoritaria.

EL MOVIMIENTO DOCENTE DESPUÉS DE LA DICTADURA

Un día antes de dejar la presidencia del país, Pinochet decretó en 1990 la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) en la que apuntaló un modelo educativo *sui generis* para la región, poniendo en el ámbito del mercado los mecanismos para avanzar en la calidad educativa y reiterando la responsabilidad de los municipios en la operación del sistema educativo. El Estado, a partir de los 80's dejó de ser garante del derecho a la educación para asumir un papel subsidiario:

En 1981 el régimen militar implementó una reforma profunda al sistema educacional del país, la cual incluyó: (i) la descentralización del sistema a través de la transferencia de los establecimientos educacionales fiscales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, proceso que culminó en 1987, (ii) el cambio en el sistema de financiamiento instituyéndose una subvención por alumno que fue acompañada por incentivos para el ingreso de proveedores privados de educación, (iii) la introducción de mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país: primero se estableció la prueba PERT el año 1982 y luego la prueba SIMCE a partir del año 1988 y (iv) cambios en la regulación de la profesión docente y en la formación inicial docente (Mizala, A. 2007:5).

Con esta reforma los maestros perdieron su condición de empleados públicos, pero se mantuvo sobre ellos la restricción para negociar colectivamente que pesaba sobre los empleados municipales. Se trató de una descentralización fundamentalmente fiscal, ya que en el plano político, en el contexto de la dictadura militar, los alcaldes no eran elegidos por el pueblo, sino designados desde el gobierno central.

En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: a) los municipales, que representan un 53,7% de la matrícula escolar, financiados por el Estado y administrados por los municipios; b) los particulares subvencionados que representan un 35, 8% de la matrícula, se financian con la subvención por alumno que otorga el Estado y son administrados por el sector privado; y c) los particulares pagados que operan sólo en base a las contribuciones de los padres y representan un 8,9% de la matrícula escolar (González Parás, N. et. al. 2002).

El pago por alumno o bono educativo buscó potenciar la competencia entre escuelas, sobre la base de que la asistencia de los alumnos a las escuelas de su preferencia animaría la competencia entre los planteles para brindar servicios de mejor calidad para captar así mayores recursos. Paralelamente, se implantó un modelo de medición de la calidad educacional: el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que ofrecería datos para documentar la competencia entre establecimientos a partir de una amplia publicidad de los resultados.

Lo que se olvidaba, convenientemente, es que la lógica del mercado está primada por la búsqueda de la ganancia y no por la búsqueda de la calidad, ya no digamos de la equidad o la solidaridad, que son valores tradicionalmente asociados al funcionamiento de los sistemas educativos nacionales y considerados de gran relevancia.

De manera que, en la lógica del mercado, unos ganan mientras otros pierden, generalmente los que ganan tienen ventajas competitivas, lo que define tendencias constantes de ganadores y perdedores. Trasladado al ámbito educativo, esto implicó establecer bases potencialmente excluyentes y disruptivas en el funcionamiento del sistema, cuyas contradicciones no tardaron en emerger.

La recomposición del movimiento magisterial también se desarrolló sobre el molde heredado por la dictadura. Si bien el Colegio se fue recomponiendo paulatinamente, no tuvo capacidad para revertir las condiciones de fragilidad laboral a las que se redujo al magisterio. Es más, las pequeñas ganancias logradas en los primeros años de la democracia, conocida también como Concertación, representaron ventajas apreciables para los maestros, sobre todo en compensaciones asociadas a su desempeño.

En este marco, como parte de un acuerdo entre el gobierno y el Colegio de Profesores se aprobó el Estatuto Docente “que si bien significó un avance objetivo en relación a la situación que había vivido el profesorado chileno durante el régimen militar, opera dentro de la legalidad dictatorial heredada” (Assaél J. e Inzunza, J. 2007).

Bajo ésta lógica, el Estatuto diseñó e implementó procesos de alta complejidad para profesionalización de los maestros (Chile, Estatuto Docente. Ley 19532). Asimismo, es relevante señalar que el Colegio carece de participación formal en la evaluación de los maestros (Reglamento sobre evaluación docente, 30 de agosto de 2004).

Paulatinamente los docentes chilenos fueron ganando márgenes de acción política sindical. Ejemplo de ello, fue la integración de los profesores de izquierda en 1982 para formar la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH) que más tarde se adhirió al Colegio de Profesores.

POSICIONAMIENTO DEL CPCH

Sólo hasta el final de la dictadura en 1990, el Colegio de Profesores pudo recuperar un papel relevante en la negociación de las reformas educacionales impulsadas por los

gobiernos de la Concertación (Aylwin, Frei, Lagos y la presidenta Bachelet). Aunque su principal foco de interés fue la recuperación de los derechos laborales y salariales.

Por ejemplo, el Congreso Nacional de Educación organizado por el Colegio en 1998, proponía cuatro puntos básicos: 1) Aumento de las rentas docentes para profesores municipalizados y particulares; 2) Mejoramiento de las condiciones laborales y un sistema de evaluación docente, en concordancia con las resoluciones del Congreso Nacional de Educación para modificar los parámetros establecidos unilateralmente en el Estatuto Docente; 3) Evaluación de la Reforma Educacional del Gobierno, particularmente del desarrollo de la Jornada Escolar Completa; 4) Exigencia inmediata de solución a un conjunto de deudas derivadas del otorgamiento de prestaciones a los docentes y de perfeccionamiento, que los municipios no habían cancelado (Assaél J. e Inzunza, J. 2007:33-34). Como puede observarse las demandas estaban referidas principalmente a la condición laboral de los docentes.

Quizás por esto fueron los propios estudiantes quienes denunciaron las fallas del modelo. La competencia en contextos de inequidad y de escasez encierra un principio de violencia. Esto se expresó en la rebelión de los estudiantes de secundaria “los pingüinos” que puso en crisis al modelo educativo. Al respecto, académicos influyentes en la revisión de la política educativa chilena señalaron que:

Es difícil exagerar la importancia que reviste el hecho de que miles y miles de jóvenes, que en otras sociedades venden bagatelas en las esquinas, estén en nuestro país integrados al sistema escolar y reclamen a la clase política ponerse a la altura de las expectativas que el proceso de modernización ha sembrado en millares de familias chilenas (Brunner, J. y Peña, C. 2007).

Sin embargo, hay otras opiniones, Rodrigo Cornejo, citado como investigador del Observatorio de Políticas Educativas (Chile) afirma que:

El sistema educativo chileno paso a ser ‘demasiado parecido al apartheid’ [...] [dado que] tiene cinco sistemas cerrados y excluyentes de administración: el particular pagado, el particular subvencionado con financiamiento compartido [por los padres de familia y el estado], el particular subvencionado sin financiamiento compartido, el municipal de comunas ricas y el municipal de comunas pobres, para éstos últimos, la subvención se otorga sin ninguna exigencia sobre la calidad de la educación que reciban. Basta con que se sienten en su pupitre (Fazio, H. 2006).

La protesta de los estudiantes de secundaria fue interpretada por algunos como el rechazo a este modelo excluyente que sujeta a reglas de una competencia inequitativa a la mayoría de los estudiantes de escasos recursos; pero también puede ser vista como un reclamo para ajustar el modelo, para flexibilizarlo pero sin cambiar sus fundamentos éticos y filosóficos (Brunner J y Peña C. 2007).

La movilización estudiantil dio pie al Colegio de Profesores para demandar la revisión del modelo educativo heredado de la dictadura. En 2006 se realizó una consulta nacional, donde casi 200 mil padres de familia o tutores se inclinaron “mayoritariamente por rechazar el lucro, la selección de alumnos por mérito académico o por motivos económicos, y por el término de la municipalización de la educación” (Assaél J. e Inzunza J. 2007:57).

Este movimiento en contra del modelo construido alrededor del bono educativo y la competencia privada por los recursos fiscales y sociales destinados a la educación pública, ha continuado creciendo. En 2011 encontró una salida que puede ser de fondo con la aprobación de la nueva Ley General de Educación.

EL SNTE DE MÉXICO: UN MAGISTERIO REVOLUCIONARIO E INSTITUCIONAL

La Revolución Mexicana no fue una condición para la formación de un sistema educativo obligatorio y gratuito —como lo arengaba el discurso político dominante—, pero sí logró infundir a este propósito una centralidad notoria en el marco de las políticas sociales que reivindicaban el valor de la gesta revolucionaria. Dicha centralidad, aunada a la dinámica demográfica del país, terminó por delinear una narrativa eficaz para legitimar la “política social” de “los gobiernos revolucionarios”, donde el magisterio aportó trabajo, compromiso, ideas y hasta no pocos mártires.

Especialmente la guerra cristera fue particularmente cercana al magisterio, al identificarla como una guerra del gobierno revolucionario —en consecuencia, aliado natural del magisterio civil y laico—, en contra de la educación clerical y el obscurantismo⁴¹.

Prácticamente todas las administraciones post-revolucionarias ubicaron en el centro de la política social el esfuerzo por mejorar la educación. Cuando se creó la Secretaría de Educación Pública en 1921, ya bajo los gobiernos de la revolución, la población tenía un año de escolaridad como promedio y los establecimientos educativos en todo el país eran alrededor de 12 mil. En el arranque del siglo XXI, la población del país se había multiplicado por diez, la escolaridad llegaba a 8 años en promedio y funcionaban 231,364 escuelas de educación básica en todo el territorio nacional (Moctezuma, E. 1994).

⁴¹ Además de muchas referencias puntuales, la descripción de esta lucha desde la perspectiva de los maestros fue plasmada por José Revueltas en *Dios en la tierra*, donde el profesor rural que pretende llevar a la tropa federal “...al agua buena, a la que bebían los hijos de Dios” terminó brutalmente empalado por el ejército cristero [en línea] <<http://www.letropolis.com.ar/2008/02/revueltas-dios.htm>>.

Sin duda el Artículo Tercero constitucional se convirtió en uno de los argumentos de legitimación del régimen; y el magisterio, en uno de sus principales aliados. Sin embargo, el fin del periodo del crecimiento expansivo, conocido también como “desarrollo estabilizador” (1950-1970), trajo consigo un grave deterioro de los salarios y una condición de insuficiencia en las finanzas públicas. En tales circunstancias, los trabajadores de la educación vieron caer sus ingresos y prestaciones, lo que se reflejó en la disminución del aprecio social por su profesión, así como en movilizaciones gremiales de protesta.

LA REFORMA EDUCATIVA NEGOCIADA

Como un primer paso para crear condiciones que permitieran atender estos problemas, la respuesta de la administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fue buscar la descentralización del SEN en subsistemas estatales con el fin de lograr en este nivel, condiciones particulares y márgenes de negociación que por entonces no existían en el ámbito nacional.

Como resultado de este proceso se abrió una línea de negociación entre la SEP y el SNTE que no ha sido interrumpida durante los últimos treinta años y que ha dado lugar a la firma de tres acuerdos ampliamente difundidos como episodios o logros de la mayor importancia para la reforma del SEN. En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); en 2002 el Compromiso Social por la Calidad Educativa (CSCE), y en 2008 la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE).

Cada una de estas propuestas se presentó en contextos políticos distintos: i) el ANMEB, en el último tramo de la hegemonía priista; ii) el CSCE, en la euforia de la transición político electoral materializada pocos meses antes; y iii) la ACE, suscrita en el contexto de una segmentación del poder en el ámbito federal, los estados y municipios, en el marco de una estrecha colaboración entre el gobierno federal y el SNTE, particularmente en el ámbito de la Educación Básica. La clave de este acompañamiento, sus alcances y límites parecen fundarse en la siguiente consideración:

La lección más importante de este proceso nos muestra que en la medida que existe un magisterio cohesionado, que es capaz de iniciar un proceso de modernización paralelo al del sistema educativo, tendrá la fuerza y legitimidad suficientes frente al gobierno y otros actores sociales para acotar los alcances de la reestructuración del sistema educativo, en particular cuando este proceso supone de inicio retrocesos en materia de derechos laborales donde queda incluido el tema de la sindicalización (Loyo A. y Muñoz A. 2001).

Con todo, la disposición del SNTE de poner en la mesa algunos derechos laborales explícitos o consuetudinarios en la ACE, fue presentada como un logro extraordinario por parte del gobierno en esta negociación; sin embargo, la operación de los concursos de ingreso y ascensos en el servicio educativo había transitado por un proceso gradual pero sostenido –que recayó en el ámbito de acción de las Autoridades Educativas de los Estados–, donde y a pesar de que la influencia del SNTE resultaba por lo general determinante.

Como el Partido Revolucionario Institucional –que dominó el siglo XX mexicano– el SNTE nació en el centro de la república como un ejercicio de concentración del poder acumulado por las organizaciones gremiales ya constituidas en los estados y en diversas centrales de trabajadores, incluso en algunos partidos políticos. Por esta razón la estructura del SNTE se ha distinguido por un amplio grado de implantación social y territorial que le caracteriza desde su origen.

No resulta difícil entender de qué manera y en qué medida la élite sindical terminó por controlar los cargos elegidos por la base y que sólo en escasa medida genera espacios de representación cercanos al interés profesional de los docentes; en cambio, la carrera sindical genera la posibilidad –y sobre todo la aspiración– de recorrer una amplia gama de cargos políticos sindicales y en la política “civil”, lo que constituye una poderosa amalgama para la cohesión interna del SNTE. Su identificación con los propósitos, prácticas e intereses de la élite, es prácticamente absoluto.

La rápida expansión del SEN y en particular del subsistema de educación básica, permitió al SNTE contar con mayores espacios de desarrollo para sus cuadros: las estructuras burocráticas intermedias de la Secretaría de Educación Pública y de las Autoridades Educativas de Locales (AEL). En todo caso, resultaba natural que los directores de escuela, inspectores, supervisores, jefes de enseñanza, jefes de zona y de sector, la llamada meso-estructura del sistema educativo abocada a la realización de tareas técnico-pedagógicas y de administración educativa, surgieran del propio magisterio. Por una parte no había de dónde más echar mano; por otra, era deseable que los profesores ascendieran a los cargos intermedios y superiores del sistema.

Así, buena parte de las estructuras de dirección y supervisión de la SEP se poblaron de maestros que no veían conflicto entre su responsabilidad como directivos y su condición como maestros sindicalizados: en ambos casos el objetivo final seguía siendo favorecer los procesos educativos, mejorar la educación, su calidad y su cobertura.

Lo interesante es que no tendría por qué haber tal conflicto porque los maestros no sólo servían al proyecto educativo del Estado (el correspondiente al *Nacionalismo Revolucionario*) sino que creían en él y, en varios sentidos, les parecía propio porque no había ningún otro sector que pudiera o quisiera disputarles esta función, la cual resultaba altamente especializada con relación a la experiencia y escolaridad de la

inmensa mayoría de la población, y porque acceder a estos niveles burocráticos de la mano de su organización sindical era una prerrogativa que confería la ley a los maestros dentro del sistema educativo.

Una diferencia del SNTE frente a sus pares de otros países es la posición monopólica que ocupa como instancia de representación gremial, entre los docentes del sector público.

CONSOLIDACIÓN Y PROYECCIÓN HEGEMÓNICA DEL SNTE

Pese a que la apertura política actualizó la interpretación de las leyes laborales para permitir la existencia de más de un sindicato entre los trabajadores de cada dependencia del gobierno federal, esta interpretación se nulifica ante la vigencia de la titularidad contractual a favor del SNTE desde su creación, en todo el sistema federalizado. Más allá de la existencia marginal de organizaciones menores que agrupan maestros adscritos a las instituciones educativas que operaban por cuenta propia en algunos estados antes de la federalización que en realidad fue acordada en 1993.

El caso más notable se presenta en el Estado de México, donde el sindicato magisterial “local” agrupa cerca de 60 mil maestros. Esta cifra es apenas la mitad de maestros que agrupa el SNTE en las dos secciones que tiene en dicha entidad. Recientemente se autorizó el funcionamiento de otro sindicato nacional de maestros, alternativo al SNTE y formado por un grupo de ex dirigentes; pero la noticia prácticamente no tuvo impacto en el sector educativo, ni fuera de él⁴².

La hegemonía del SNTE parece incontrastable, pero no sólo eso, también lo ha sido la hegemonía de su dirigencia, cuyo origen se remonta a 1991⁴³. La eficacia de este liderazgo se explica, antes de la apertura democrática, por la cercanía al poder, pero aún después de la apertura, éste elemento no sólo se ha mantenido presente, sino inclusive se ha incrementado.

El SNTE y su dirigencia parecen estar más cercanos que nunca del poder político en todos los órdenes de gobierno, empezando por la presidencia de la república de Vicente Fox (2000-2006) y continuando con el segundo presidente del Partido Acción

⁴² “...el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de México (SITEM) logró obtener la toma de nota del Tribunal Federal de Coalición y Arbitraje el 8 de febrero de 2011, luego de una espera de tres años. Esta organización agrupa a 7 mil 500 maestros de Querétaro, Puebla, Yucatán, Distrito federal, Veracruz, Guanajuato, Hidalgo y Quintana Roo, y es el primer sindicato magisterial en lograr su registro desde que hace 68 años lo obtuvo el SNTE”. “El SNTE se desmorona”, en Revista Proceso [en línea] <http://www.proceso.com.mx/?p=300155>.

⁴³ A pesar de la defenestración de Elba Esther Gordillo en marzo de 2013, el presente análisis sostiene que la élite directiva del SNTE y sus estructuras intermedias continúan básicamente inalteradas.

Nacional, Felipe Calderón (2006-2012). Esta cercanía ha permitido a la dirigencia garantizar beneficios para sus agremiados, posiciones a sus liderazgos; espacios de gestión en el sistema educativo y en los sistemas de seguridad social y de salud que atienden a los maestros, tanto a nivel federal como en cada estado.

La razón de esta acumulación de poder radica, sobre todo, en el peso electoral del magisterio, que resulta cada vez más relevante en un sistema de alta competencia política como el que prevalece en México desde la elección presidencial de 1988. Los maestros no sólo representan un colectivo muy numeroso, sino también con alta capacidad de movilización, familiarizado con las tareas-político electorales, ya que por su distribución en todo el territorio nacional y su alta organización, desde el régimen priísta los líderes magisteriales solían realizar estas tareas.

La apertura democrática convirtió esa capacidad y saber en un elemento estratégico cada vez más cotizado, lo que alienta la disciplina y permanencia de los líderes que aspiran hacer desde el magisterio carreras políticas largas y exitosas. Cuando la apertura puso esta perspectiva en riesgo, el SNTE fue la primera organización que se “descorporativizó” del PRI —a principio de los años 90— y se declaró abierto a apoyar las candidaturas de sus agremiados, por cualquier partido que los postulara, además de que organizó estructuras de dirigencia colegiadas, representativas y plurales para sellar la unidad de la cúpula.

En 2006, tras una ríspida ruptura entre la líder del SNTE, Elba Esther Gordillo— a la sazón Secretaria General del PRI— con el presidente de dicho partido, Roberto Madrazo, el SNTE se abocó a formar su propio partido político, accediendo a los generosos beneficios económicos y de todo tipo que establecieron para sí los partidos políticos en México. También amplió las expectativas de sus dirigentes de poder lograr desde el SNTE carreras políticas o político administrativas largas y exitosas, y estableció una plataforma de negociación explícita y estratégica con el resto de las fuerzas políticas en torno a la agenda nacional y, especialmente a la agenda educativa.

Esta posición se consolidó gracias a la reacción de los políticos tradicionales que, luego de ver el éxito del SNTE, y para evitar experiencias similares, endurecieron los requisitos para formar nuevos partidos políticos y prohibieron de manera explícita en el propio texto de la Constitución, que los sindicatos formen partidos políticos. La reforma constitucional del 2007, incluye el siguiente párrafo en el texto de su artículo 41:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas *la intervención de organizaciones gremiales o con*

objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa (CEPEUM, Art. 41, Fracción I, segundo párrafo) (cursivas, del autor).

Además de la contradicción lógica y la ambigüedad semántica y gramatical, esta redacción es contraria a la estructura formal y funcional de los propios partidos que la aprobaron, lo que revela la preocupación que generó el SNTE en el espacio político nacional, no sólo entre sus adversarios.

El SNTE tiene una estructura vasta formada por un congreso nacional, un consejo nacional, un secretariado nacional, una presidencia, una secretaría general ejecutiva, un comité nacional de acción política, varias comisiones, varios colegiados y algunos organismos auxiliares. Esta amplitud permite generar suficientes espacios de cooptación para los liderazgos estatales que se proyectan en el seno del Comité Ejecutivo Nacional.

La decisión de sustituir las secretarías (unipersonales) por colegiados, fue producto de una reforma estatutaria aprobada en 2003, misma que creó la figura del presidente para el máximo dirigente de la organización, y cambió la Secretaría General por una Secretaría General Ejecutiva. Son doce los colegiados nacionales y 54 Secciones sindicales distribuidas en las 32 entidades federativas, además de una sección por cada escuela, centro de trabajo e instituto dependiente de la SEP, incluyendo los Institutos de Bellas Artes, Antropología e Historia y el Politécnico Nacional, entre otros. Cuenta además con organismos auxiliares que le apoyan en la articulación de propuestas educativas y en general de políticas públicas: la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA) (Muñoz Armenta, A. 2004).

POSICIONAMIENTO DEL SNTE

El SNTE mantiene una posición pragmática en la lucha política. En seis años logró consolidar (2006-2012) Nueva Alianza, su partido político, como una organización estable y en constante crecimiento gracias a una estrategia flexible que le permitió hacer coaliciones electorales con todos los partidos políticos, incluso con fuerzas distintas y eventualmente enfrentadas en diferentes entidades, en algunos casos donde se desarrollaron elecciones simultáneas.

De manera tal que el SNTE no sólo es un actor relevante en la política educativa: se ha convertido en un factor de poder en el SEN, sobre todo en el ámbito de la Educación Básica y Normal. En estas circunstancias, decidió asumir una participación protagónica en la conducción de la política educativa, para lo cual construyó una alianza político electoral con el Presidente Calderón que se materializó en 2008 con la firma de la Alianza para la Calidad Educativa (ACE), entre el SNTE y el Gobierno Federal.

Si bien la ACE re-editó experiencias anteriores, no parece un dato menor que se haya firmado en esta ocasión con cuadros del SNTE dirigiendo la política de Educación Básica. La explicación que expresó Elba Esther Gordillo presidente del SNTE de 2003 al 2013, es que “no quería que el magisterio fuera nuevamente el pretexto que los funcionarios tenían para no hacer bien las cosas” y, a diferencia de las experiencias anteriores, buscó hacer de la ACE, más que un documento normativo, un programa de trabajo con proyectos, acciones, metas y plazos de cumplimiento concretos⁴⁴.

De manera que la posición del SNTE frente a la RE y la política educativa fue en ese momento, de una corresponsabilidad explícita con la SEP, aunque no necesariamente armónica. En ocasiones se presentaron fricciones entre el gobierno federal y el sindicato, evidenciando cierta fragilidad en el acuerdo, en la medida que las metas no parecían suficientemente consolidadas en programas y presupuestos, ni se procesaron los ajustes normativos que garantizaran el cumplimiento de la ACE en una coyuntura distinta a aquella en que fue signada⁴⁵.

Sin embargo, dentro del SNTE, algunas secciones actúan con violencia oponiéndose a las reformas, a políticos con los que están enfrentados, a “la globalización”; lo hacen parando clases, rechazando programas, agrediendo adversarios y destruyendo edificios. Ocurre de tal manera que para todos es claro que resulta mucho mejor negociar con el SNTE que con sus adversarios “democráticos” dentro del propio sindicato. Lo cual le da aún mayor fuerza y legitimidad a la organización.

TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES DOCENES COMPARADAS

Luego de esta revisión, podemos tratar de identificar una “lógica de acción” de las organizaciones docentes (Loyo, A. y Muñoz, A. 2001) entendiendo que, si bien existen corrientes generales que determinan en toda la región y aún fuera de ella visiones, contextos, prioridades, actitudes y valores que se expresan en soluciones de política pública más o menos similares para los distintos problemas de la región, entre los que destacan los relativos a la educación y los SEN, también las organizaciones magisteriales son instituciones capaces de reconocer y reaccionar más o menos de manera similar a estos procesos, pero a partir de sus propios contextos y tradiciones. Así determinan intereses, objetivos y las estrategias para alcanzarlos.

⁴⁴ Comentario personal del Mtro. Fernando González Sánchez, entonces Subsecretario de Educación Básica y hombre de confianza de la maestra Elba Esther Gordillo (EEG).

⁴⁵ De hecho, en el periodo que se elaboró este trabajo ocurrió un cambio de gobierno que terminó con la derrota del Partido Acción Nacional (con quién EEG había construido negociaciones amplias en la dirección del SEN), el regreso del PRI y la defenestración de la dirigente del SNTE. Sin embargo no hubo una ruptura entre el SNTE y el Ejecutivo. Se promovió una RE constitucional y en la legislación secundaria se validó, en lo fundamental, los acuerdos de la ACE, pero en un marco de “recuperación” por parte del ejecutivo “de la rectoría de la política educativa”, es decir, no se tomó en cuenta la posición del SNTE que en todo caso, ha continuado siendo favorable a la RE.

LÓGICA DE ACCIÓN DE LOS SINDICATOS			
	Prioridad	Objetivos	Acciones
CETERA Argentina	Gestión Sindical. Gremialista. Revaloración Profesional Clientelista.	Defensa sindical. Protección de condiciones laborales. Prestigiar la profesión docente. Privilegios por apoyos.	Resistencia a las reformas Pro escuela pública. Demanda de actualización. Lealtad más que calidad.
CNTE Brasil	Gestión Sindical Identitaria Gremialista Político Partidaria	Defensa de derechos sindicales. Reconocimiento social Protección laboral. Apoyo a un Partido Político.	Resistencia a las reformas. Acción a favor de la edu- cación. Pro la escuela pública. Apoyo al Político
CPCh Chile	Gestión Sindical Identitaria Gremialista Revaloración profesional	Defensa sindical. Reconocimiento social Protección laboral. Prestigiar la profesión docente.	Resistencia a las reformas. Acción a favor de la educación. Pro la escuela pública. Demanda de actualización
SNTE México	Política partidaria Gremialista Identitaria Revaloración Profesional	Incrementar su influen- cia política. Protección laboral. Reconocimiento social Prestigiar la profesión docente.	Lealtad más que calidad Pro la escuela pública. Acción a favor de la educación. Demanda de actualización
Cuadro 4. Presenta un análisis sobre el alineamiento de estas OD. Toma como base la relación entre Tipo de interés, Objetivos y Acciones como los formuló Aurora Loyo en 2001. Elaboración propia.			

Se retoma sólo con ajustes menores en el fraseo y la composición que responden a la percepción de la “lógica de acción de los sindicatos”. El punto es que, como advierte la maestra Loyo, se trata de generalizaciones con relativa utilidad analítica, pero imposibles de reconocer con pureza en su acción cotidiana.

Una característica de esta “lógica de acción” común a la mayoría de las OD en la región es “el elevado número de conflictos docentes”. Por ejemplo, sólo entre los meses de septiembre y diciembre de 2007, se registraron alrededor de 68 conflictos en los países comparados (Iaes, G. 2008); en tanto que entre 1998 y 2003 se registraron casi cuatrocientos conflictos que derivaron en suspensión de clases.

Llama la atención la reducción de la conflictividad que registra México, la baja incidencia en Chile y la alta incidencia que presenta Argentina. Así, aparece una relación consistente entre la multiplicidad de organizaciones y la presencia de conflictos, lo cual se explica probablemente por la diversidad de agendas, la falta de alineamiento de los

intereses de los distintos sindicatos con los temas de la educación nacional, en aras de resolver asuntos específicos de cada escuela, región, municipio, estado o modalidad educativa que da lógica en estos casos (Argentina y Brasil) a la articulación de los docentes.

LÓGICA DE ACCIÓN DE LOS SINDICATOS						
País	Conflictos		Sin dato de duración		Días de conflicto	
	1998/03	s-d 2007	1998/03	s-d 2007	1998/2003	s-d 2007
Argentina	146	39	42	10	1491	60
Brasil	117	21	38	10	1118	25
Chile	11	1	4	0	31	1
México	150	7	47	6	978	1
Totales	374	68	131	26	3511	87
Cuadro 5. (2007)Sindicatos Docentes en América Latina. Documento de Trabajo. Centro de estudios en Políticas Públicas. Buenos Aires,[en línea]www.fundacioncepp.org.ar, septiembre de 2008.s.p.i. y (1998-2003) Reforma Educativa y luchas docentes en América Latina (Gentili, 2004) (Elaboración propia).						

En Chile, el país donde existe una alta concentración de los docentes en una OD, la conflictividad fue muy reducida al igual que en México donde la posición del SNTE es claramente hegemónica, al grado de incluir a una amplia mayoría del magisterio dispuesto a la negociación colaborativa con la RE y un grupo de opositores en no más de cinco entidades (Oaxaca, Guerrero, Michoacán y, en menor medida, Chiapas y el Distrito Federal, aunque este comportamiento es dinámico a partir de las condiciones políticas del SEN y los procesos de RE).

Una vez realizada esta revisión de la génesis de las OD, su grado de influencia en el SEN y su relación con el poder político, es posible presentar de manera más sistematizada los principales elementos que determinan la influencia de cada OD en el SEN, como se aprecia en el cuadro 6.

TIPOLOGÍA DE LA INFLUENCIA POLÍTICA DE LAS OD				
Organización	CETERA	CNTE	CPCH	SNTE
O. Pública*	Fuerte	Media	Media	Muy Fuerte
Hegemonía**	Media	Media	Fuerte	Muy Fuerte
Autonomía***	Media	Media	Fuerte	Muy Fuerte
Conflictividad+	Fuerte	Media	Baja	Media
Estrategia dominante	Tiende al conflicto	Militante (alineada a las organizaciones políticas afines)	Tiende a la negociación. Privilegia la agenda laboral.	Tiende a la negociación. Privilegia la agenda laboral.
Articulación con el movimiento laboral	Fuerte: con la SUTEBa (OD de Buenos Aires) y la Confederación de Trabajadores Argentinos.	Fuerte: Está afiliada a la Central Única de Trabajadores de Brasil CUT	Media. Se articula con la Central Unitaria de Trabajadores de Chile en la agenda laboral.	Media, A pesar de que Formó la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, que agrupa al 80%.
Articulación con los gobiernos nacionales y los partidos políticos	Fuerte: con el Partido Justicialista, en poder, con interrupciones, desde los 90's. Muy favorable con el periodo del y la presidentes Kirchner.	Fuerte: con el Partido del Trabajo, en el poder desde el 2003. Favorable con los gobiernos de este partido, aunque la necesidad de ampliar la coalición redujo su margen de acción en el gobierno.	Media: con los gobiernos de la concertación y de enfrentamiento con el Gobierno del Presidente Piñera.	Media Mantuvo una relación muy estrecha con gobiernos federales y estatales de distintos partidos, pero en 2013 el ejecutivo federal planteó un distanciamiento del SNTE como interlocutor para la negociación de la política educativa.
Orientación de sus agendas con relación a la RE	Reactiva, enfocada a la defensa de las condiciones laborales.	Proactiva, enfocada al fortalecimiento de la educación pública.	Reactiva, enfocada a la recuperación de derechos laborales.	Proactiva, en temas educativos y de profesionalización docente.

Participación en la agenda de RE	Alta, se converge con el sector laboral y el gobierno en una orientación laborista.	Media alta, dado la fuerza de sus opositores en los extremos de derecha e izquierda.	Media. La debilidad laboral del magisterio se contrasta con el protagonismo de políticos, empresarios, organizaciones sociales y los estudiantes.	Alta, la acumulación del poder político frente al debilitamiento relativo de otros actores hace indispensable su participación y, por sus propias razones, desea participar.
*La orientación a lo público la vinculó a la articulación con las instituciones del Estado, por ejemplo el carácter obligatorio de la afiliación en el caso del SNTE, el tener membresía exclusiva de docentes de escuelas públicas, la recuperación de cuotas por descuento en la nómina a través del Estado en calidad de patrón.				
** La hegemonía en este caso es por la proporción del magisterio que afilián.				
***La autonomía está dada por la capacidad de definir posturas y estrategias con independencia de otras organizaciones.				
+La conflictividad está determinada por la frecuencia de huelgas y su duración en días.				
Cuadro 6. Elaboración propia, con base en las fuentes utilizadas en el presente capítulo.				

La fuerza de cada OD es relativa a sus condiciones, el contexto donde se desarrollan y los fines que persigue. Hay con una representatividad relativamente menor, como es el caso de la CNTE, pero su contexto –el ascenso del PT– le ha permitido avanzar con éxito en algunos de sus fines. El primero de ellos: la seguridad laboral del docente entendida como la garantía de un pago justo y regular, apalancado por el Gobierno Federal. Una vez logrado esto con el FUNDEF, se pudo avanzar en un segundo propósito relevante: el fortalecimiento de la educación pública, pero hubo que hacer concesiones también hacia la tradición privada y clerical que prevalecía en el SEN brasileño.

La CETERA, en cambio, basa su fuerza en su capacidad de oponerse y tuvo la ventaja de que un partido naturalmente afín llegara al poder y generara desde ahí un discurso alternativo al paradigma neoliberal cuyas recetas, puntualmente aplicadas, llevaron al país a una crisis mayor.

El Colegio de Profesores de Chile tiene una agenda de recuperación de derechos laborales amplia, pero también confusa. ¿Qué derechos pueden reclamar cuando la estructura y el funcionamiento del SEN han cambiado radicalmente en los últimos años, cuando la voz de los docentes no tenía cabida en el diseño de las políticas? Ahora se trata de participar, pero los referentes son inéditos en el país y en la región; para colmo, el modelo en construcción parece estar fracturándose a la mitad de su implantación. No es extraño que, en estas circunstancias el CPCh se mantenga concentrado en sus propios temas, aunque en este escenario la crítica integral al SEN le daría –si consigue ser efectiva– un margen de negociación que no tenía durante la dictadura para avanzar

en sus propios temas. El problema quizás sea que la sociedad difiere no sólo en este tema, sino en la visión general del desarrollo deseable y se mantiene atrapada entre dos posiciones ideológicas y de políticas públicas difíciles de conciliar.

El SNTE aparece como la organización más fuerte por su representatividad, autonomía, grado de influencia política, pero también por la calidad de su agenda. El SNTE se echó a cuestras si no la RE, al menos buena parte de ésta, incluso aquella que demanda flexibilidad laboral y un mayor compromiso de los docentes con la calidad de la educación. Es probable que el cálculo de esta decisión fuera ganar espacios, ante el debilitamiento relativo del resto de los actores políticos; o asumir el liderazgo en la toma de un conjunto de decisiones –la RE– que potencialmente podría incidir en los derechos laborales de sus agremiados; o quizás sólo ha respondido a invitaciones atractivas de los gobiernos en turno para negociar la RE por prebendas laborales; o trata de conciliar su vocación gremial educadora, con el interés profesional de quienes realizan esa vocación en las aulas y las escuelas. Cualquiera que sea la razón, es claro para el caso del SNTE, la definición de que su influencia política ha sido muy importante en temas de la RE y particularmente, la reforma de la profesión docente.

Dicho lo anterior, cabe afirmar que todos los OD analizados, ya sea oponiéndose, negociando o apoyando los procesos de RE han tenido una influencia fundamental en la determinación de las PPM desarrolladas en los últimos años, lo que nos habla del grado de compromiso de estas OD con el logro de una educación de calidad en los SEN.

IV. REFORMAS EDUCATIVAS Y PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

La transición democrática en América Latina al final del siglo XX, irrumpió en la dinámica del SEN introduciendo una mayor complejidad derivada, entre otras causas, de la incorporación de nuevos actores, elementos, procesos y referentes. Así, el propósito de educar desde y para la democracia tiene un impacto profundo en la organización escolar, en la gestión de los sistemas educativos, en la distribución de recursos y, más allá de esto, en la revisión de la posición ética del SEN y cada uno de sus actores: ¿educar a quiénes, cómo, con qué y para qué? Igualmente impactó al Subsistema de Profesionalización Docente (SPD) complejizando relaciones, procesos, intercambios, creencias, arreglos institucionales y demás elementos para ajustarse o reaccionar a las exigencias del SEN en su proceso de apoyo u oposición a la dinámica reformista de cada Sistema Político Nacional.

Dado que cada elemento del SEN es relativamente autónomo y tiende a mantener la orientación a sus fines particulares, algunas “consideraciones prácticas”—restricciones presupuestales, concesiones y alianzas políticas— hacen difícil y en ocasiones imposible concretar “cualquier innovación”, lo que en ocasiones termina por reducir a las RE a “un carácter puramente teórico y se convierten en una ficha de juego político a nivel nacional e internacional” (Pearce, A. 1972:321).

Los elementos del SEN no están encapsulados en éste, se proyectan en otros ámbitos —políticos, laborales, académicos, sociales, etc. —y mantienen sus intereses y condiciones particulares desde las cuales interaccionan a partir de sus propias agendas y estrategias. Por ejemplo, las OD forman parte del SEN; de los sistemas laborales burocráticos y no burocráticos; del aparato de gestión de los sistemas educativos a nivel nacional, estatal, municipal o escolar; de los sistemas de gestión de conocimientos identificados con los colectivos profesionales y de los colectivos organizados en la lucha por el poder político, sea desde una posición gremial, corporativa o partidaria.

Como suele decirse, “cuando finalmente (los SEN) encontraron las respuestas, la realidad —en este caso, la apertura democrática— les cambió las preguntas”. Ahora, y en lo sucesivo, los docentes y los SEN no podrían ocuparse solamente de desarrollar

ante sus alumnos los contenidos y los métodos educativos, sino también tendrían que enfrentar y resolver un nuevo ambiente social con relación a la educación y la escuela pública. Todo ello para favorecer, desde la óptica de los gobiernos, mejores condiciones para la calidad de los servicios educativos.

ORGANIZACIONES DOCENTES Y POLÍTICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

En este contexto, la participación de las OD en la formulación de políticas para la profesionalización magisterial fue y continúa siendo muy activa. La principal demanda de las organizaciones magisteriales de Argentina, Brasil, Chile y México ha sido recuperarse de la pérdida salarial padecida durante la década de los 80's. Su atención también transita por esquemas que corresponden a visiones distintas de la misión de los SEN y, dentro de éstos, el papel de los docentes en este proceso y los criterios de retribución de su trabajo: igualitario o meritocrático.

En el igualitario, los aumentos son necesariamente más reducidos y los criterios de diferenciación salarial (en todo caso marginal) dependen de factores inerciales como la antigüedad, la titulación o la ubicación en zonas de mayor marginación. En el meritocrático, los aumentos son significativos pero se distribuyen de acuerdo a resultados de evaluaciones de desempeño, de exámenes de conocimientos y del logro educativo de los estudiantes. Paulatinamente las RE se han inclinado hacia este modelo:

[Si bien] En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura salarial de la docencia es plana puesto que no se remunera en función de la calidad del desempeño, sino que los años de servicio que acumula el profesor es la variable fundamental que incrementa el salario. La evaluación del desempeño y el pago de incentivos a los docentes es una dupla que va adquiriendo presencia en la región (Perassi, Z. 2008).

Sin embargo, no se trata de un tránsito sencillo, entre otras razones por la dificultad de asociar una sola variable independiente —el desempeño docente— a una variable multi-causal como es la calidad educativa, sobre todo por la dificultad de establecer indicadores de desempeño a una actividad que tradicionalmente ha sido evaluada por sus procesos, más que por sus resultados; por la dificultad de operar una evaluación en un universo tan amplio y tan disperso, como es el cuerpo docente; porque la parte fundamental del trabajo docente se desarrolla dentro del salón de clase y es extraordinariamente difícil visibilizarla y ponderarla objetivamente; y por el riesgo que una evaluación meritocrática implica para mantener el espíritu de cuerpo del magisterio, justamente en momentos que requieren de unidad y movilización gremial.

A pesar de estos argumentos en contra del modelo meritocrático, prácticamente todas las OD analizadas han terminado por flexibilizar su posición sobre este tema. De hecho, con los sistemas de pago por desempeño las OD pueden resolver, al menos parcialmente, el problema del rezago salarial y trasladan una parte al esfuerzo de cada agremiado, abren caminos atractivos de mejora salarial que pueden transitarse prácticamente a voluntad de cada maestro, y ubican al magisterio del lado de la sociedad, en la demanda generalizada de mejorar la educación, sin tener el desgaste que implicaría presentarse como actores opuestos a una bandera irrefutable: el interés de mejorar la calidad de la educación pública.

De manera que la demanda hacia aquel docente limitado en su formación académica—sea por los años de estudio o por falta de profundización en las disciplinas que debe enseñar— y en su ejercicio profesional, sujeto a desarrollar un programa diseñado por la autoridad educativa; apoyado en un libro de texto que rara vez le corresponde escoger y que le impone una propuesta didáctica; supervisado no por lo que enseña, sino por su capacidad de controlar al grupo y por mostrar un avance programático acorde a lo proyectado. Ese maestro, inopinadamente, enfrenta la exigencia de acreditar el dominio de los contenidos curriculares y convertirse, más que en enseñante, en facilitador de los aprendizajes; identificar diferentes estilos de aprendizaje, oportunidades y fortalezas de sus alumnos; generar para cada uno actividades, ambientes, relaciones que les permitan aprender con mayor facilidad; desarrollar el potencial de alumnos que no siempre aprecian la educación y la escuela como parte de su proyecto de vida; motivar la escolarización de alumnos que parten de un capital cultural exiguo y cuyos padres no saben o no quieren apoyarlos; que sus clases “sean divertidas”, cuando el parámetro mínimo de diversión que tienen los alumnos es la televisión y el internet; y respetar la individualidad de los estudiantes para que mantengan la disciplina y eviten conductas socialmente sancionadas, desde el consumo de drogas hasta “tener mal aspecto”, lo que sea que esto signifique, pero que sigue representando una fuerte presión para la escuela y el alumno.

Frente a este complejo escenario, la profesionalización de los maestros se convirtió con justificada razón en tema fundamental de las RE. Los programas de formación continua (capacitación, actualización y superación profesional) pasaron a ser demandas relevantes de las OD, sólo superadas por las relativas a la mejora salarial. En medio del cambio social, de la organización de la economía del conocimiento y la creatividad, así como de una variedad de revoluciones científicas en los ámbitos fundamentales del conocimiento, el docente asumió un doble papel que suele entrar en tensión: el primero—más ligado a su profesión en cuanto al bagaje académico— como transmisor de saberes, prácticas y valores socialmente predominantes; y el segundo —referido a su profesionalidad, en cuanto al bagaje cultural— como promotor de cambios y

factor de ajuste entre las generaciones. Así, de cara al siglo XXI “la labor del profesor... [se tornó] más difícil de lo que ha sido nunca”(Esteve, J.M. 2003).

En este contexto se abrió paso “la política educativa neoliberal” que se instaló en el imaginario social como un paquete de medidas que resultaban difíciles de aceptar para los colectivos magisteriales. Por ejemplo, una visión de la calidad más atenta a los criterios de organismos internacionales que a los nacionales; la prioridad de la calidad sobre la cobertura; la visión del docente como un profesional completo y complejo, y no como un “misionero o redentor social”; la convicción de que sólo un servicio educativo con equidad y calidad tiene valor para el desarrollo social; que cualquier escuela no es mejor que ninguna y que el gasto educativo sin un enfoque a la calidad puede tener incluso un carácter regresivo con relación al desarrollo social (PNUD-IIIEP, 2011).

Las estrategias neoliberales dirigidas a la educación imprimieron a los discursos pedagógicos la tónica de su lógica económica; sustituyeron las dimensiones históricas e ideológicas por valoraciones de tipo costo-beneficio; introdujeron indicadores de calidad ajenos a la tradición educativa; legitimaron su utilización para la asignación de premios y castigos; y privilegiaron el análisis de las articulaciones entre el sistema educativo y economía (Puiggrós, A. 2006). Bajo esta óptica, la promesa del ascenso social a través del esfuerzo educativo se debilitó notablemente y con ello, puso en crisis el papel que había jugado la educación pública, sobre todo en el imaginario social como espacio propicio para igualar y detonar oportunidades de desarrollo⁴⁶.

De hecho, la expansión de la Educación Pública en la segunda mitad del siglo XX ganó para ésta el papel que había escriturado para sí la revolución: el cambio como evolución y no como ruptura; el tránsito por la historia en compañía del otro y no necesariamente, encaramado en su cadáver. También por esta razón, resultaba indispensable definir y promover una nueva generación de RE que refrendaran dichos valores en la educación pública e incorporasen otros, antes poco estimados, como la competencia, la equidad y la calidad.

La relevancia del giro democrático tuvo un impacto poderoso en la vocación y la acción de los gobiernos latinoamericanos. Gobernar dejó de concebirse únicamente

⁴⁶ Para identificar el tipo de sistema educativo, algunos autores toman como referencia la tasa bruta de matriculación que se encuentra en la etapa de educación superior, ... considera un sistema elitista aquel cuya TBM asciende hasta el 15%, es de minorías si este oscila entre el 15 y el 30%, de masas si abarca hasta el 50%, universal si llega al 85% y es de acceso absoluto si supera este porcentaje (Rama, C. 2009), en cuyo caso, a la luz del Anexo 7, los sistemas de México y Brasil serían de Minorías, el de Chile y Argentina serían de Masas.

con referencia a la gobernabilidad⁴⁷, entendida como la capacidad de conducir bajo una sola visión, para entenderse cada vez más como la tarea de construir consensos y gestionar cambios en la esfera pública, es decir como gobernanza.

Las RE y particularmente la PPM fueron construidas bajo una lógica más cercana a la gobernanza; y ya no como políticas o programas de gobierno, dirigidos de maneja jerárquica y unilateral con sentido administrativo. La RE entendida como una aspiración consensuada, construida socialmente y desplegada como política pública, se sobrepuso a la idea de la Revolución Educativa y, aún más, a la utopía de la Educación Revolucionaria como una política de Estado.

Como primera consecuencia de este giro se cuestionó la prioridad de la cobertura como aspiración final de la educación básica y el bajo nivel de logro educativo que esto generaba. Así, en la década de los 90's se puso en marcha la RE alrededor de un propósito fundamental: elevar la calidad educativa de acuerdo a estándares internacionales alineados al enfoque por competencias, es decir en el saber aplicado a la solución de problemas, lo que demanda una organización distinta del sistema que le confiere mayor responsabilidad al docente, pero también márgenes de acción que no tenía en otros enfoques curriculares.

El giro democrático se correspondió así con un giro pedagógico que cambió la organización y el funcionamiento de los SEN. En el caso de los docentes, vincula su identidad ya no con su saber ni con sus valores, sino principalmente con “con sus capacidades y acciones” lo que “impactará sus modos de organización y representación [sindical]” (Iaes, G. 2010). Por esta razón, la implementación del enfoque por competencias desborda el ámbito de la pedagogía para promover RE enmarcadas en la nueva gestión pública (NGP)⁴⁸, frente al cual las OD tomaron posiciones.

⁴⁷ La gobernabilidad –nos dice Aguilar Villanueva– “se interroga sobre la capacidad del gobierno para dirigir y administrar la sociedad; este supuesto –agrega– es congruente con la visión del estado céntrico (presidencialista) y la sociedad débil, que ha prevalecido en América Latina” (Aguilar, L.F. 2006). Con mayor precisión, la gobernabilidad es una condición donde las decisiones que toma el gobierno se ejecutan, efectivamente (Huntington, S. 2002). Dicha gobernabilidad es puesta bajo presión en la medida que los Estados y sus Gobiernos pierden las capacidades requeridas para gobernar (en sentido descrito anteriormente) particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social; se reconoce la existencia de agentes con capacidad relativa de autogobierno y auto-reproducción, cuyos aportes contribuyen a la coordinación intra-societal (Aguilar, L.F. 2006.); y se empeñan en instaurar gobiernos eficientes que deben rendir cuentas; así como en reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo (Stoker, G. 1998).

⁴⁸ La NGP se orienta a mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas en materia de eficiencia, eficacia y calidad de servicio; se incorporan mecanismos y técnicas de mercado como el presupuesto por resultados, los contratos de gestión, la reingeniería al servicio civil, la reformulación del vínculo estado-ciudadano-usuario y estado-mercado, la evaluación de la gestión pública por desempeño y la incorporación de la filosofía de la gestión de la calidad (Moyado Estrada, F. 2002).

En síntesis, se puede estar a favor del enfoque por competencias, la calidad educativa medida por estándares internacionales como PISA, y de la reforma del SEN bajo un enfoque enmarcado en la NGP; o bien, por un enfoque alternativo que rechace las comparaciones inter-regionales e internacionales, y apueste a la capacidad del SEN para construir en solitario alternativas para mejorar la educación; pero no se puede apostar por ambas cosas o una combinación de sus elementos, dado que son excluyentes.

EL CONTEXTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE

Si bien los gobiernos no democráticos dejaron fuera de las decisiones sobre el SEN a las OD (con excepción de México), una vez restauradas las condiciones democráticas, su presencia, como la de otros actores de la sociedad civil, ha tenido un papel cada vez más importante en los cuatro países analizados, como vimos en el capítulo anterior.

Los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación [...] para debatir en torno a la política educativa (López, M. M. 2008.).

Así como la crisis estructural de América Latina detonó la democratización de sus sistemas políticos y la liberación de sus economías; paradójicamente, terminó por convertir a los docentes en “trabajadores de la educación”. La necesidad de contar con maestros de educación básica que cumplan con los altos niveles de exigencia que requiere actualmente la educación (Perrenaut, P. 2004), obliga a pensar en sistemas de profesionalización continua que vinculen el desarrollo de las competencias profesionales con logros laborales tangibles que se reflejen en reconocimiento social y económico del buen trabajo docente:

Parece probable que el hecho de otorgar a los maestros sueldos más competitivos, de contar con más maestros y de garantizar que los maestros posean niveles de educación adecuados beneficiaría particularmente a los alumnos con bajo desempeño o desfavorecidos (Vegas, E y Umansky, I. 2005:34).

En la actualidad, los esquemas de remuneración en los países estudiados implican cierta precariedad en los salarios docentes, comparados con el ingreso promedio de la población, en este caso, con el PIB *per cápita*. El salario inicial de los profesores argentinos y chilenos, puede rebasar apenas el 50% de PIB *per cápita*, en tanto que esa percepción mínima posible para los profesores brasileños garantiza colocarse por encima del PIB *per cápita* (Anexo 8).

La dificultad de los maestros argentinos en este aspecto es consistente, requieren estar en servicio más de quince años en promedio para alcanzar una percepción equivalente al promedio del PIB *per cápita*, en tanto que los profesores mexicanos y brasileños, aún con un ingreso mínimo, igualan o superan un promedio de 150% de este indicador. Los salarios de egreso de los docentes chilenos son notablemente superiores a sus colegas, pero este logro se relativiza si se consideran los riesgos para permanecer en el sistema, dada la fragilidad de sus relaciones laborales (Anexo 8).

Por otra parte, la feminización del magisterio es un rasgo dominante en América Latina, y los países comparados no son la excepción. Únicamente en México, en el nivel secundaria, las mujeres no representan la mayoría, pero el grado de feminización en primaria es de 79% en los países comparados, y en secundaria, 64%.

En cuanto al tamaño del grupo (Anexo 8), que es un dato importante para identificar la exigencia que se impone al trabajo docente en América Latina, el promedio de alumno por docente en primaria va de 17.3 en Argentina a 28.5 en México; y en secundaria de 17.3 en Argentina a 25.2 en Chile; sin embargo, son datos que nos dicen poco si no los relacionamos con el grado de urbanización de cada país y las modalidades desarrolladas en cada subsistema.

En el caso de México, por ejemplo, son frecuentes los grupos con más de 40 alumnos –donde el ideal de la educación personalizada se vuelve difícil de cumplir– pero también son frecuentes grupos muy pequeños en escuelas multigrado, donde la ventaja se desvanece frente a la exigencia para un solo profesor de desarrollar al mismo tiempo, dos, tres o más programas de estudio simultáneamente.

Como vimos anteriormente, América Latina registra una transición demográfica que obliga a contener la formación inicial de docentes para preescolar y primaria, y coloca esta presión en la secundaria y la secundaria alta o bachillerato.

Al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de seleccionar mejor a los futuros maestros, desde su ingreso a la formación inicial y al servicio docente. En otras palabras, por primera vez, en décadas, las autoridades tienen la oportunidad de exigir y seleccionar a sus profesores. Este ajuste representa un desafío mayor para los sindicatos magisteriales de estos países y, en consecuencia, un factor en la negociación entre éstos y las autoridades educativas de cada país analizado.

La jornada de trabajo de los profesores de primaria suele considerarse prácticamente de medio tiempo, ya que el trabajo frente a grupo se limita a 4 o 4.5 horas por día. Y laboran ciclos anuales que comprenden entre 180 y 200 días de trabajo efectivo frente a grupo. Si bien ni la jornada, ni el calendario escolar corresponden exactamente al tiempo de trabajo de los docentes, son un indicador fuerte sobre las horas y días de trabajo efectivo.

Durante la etapa de mayor expansión, la secundaria fue, al mismo tiempo, un tramo aspiracional para docentes de primaria que se especializaban en áreas o asignaturas

de su interés, para completar su jornada de trabajo y enriquecer su experiencia como maestros con otro tipo de alumnos, profundizando en los contenidos y teniendo un mejor ingreso; pero también fue un espacio para universitarios que por diversas razones no accedieron a opciones de desarrollo más propicias a su perfil profesional o para otros que, eventualmente, no lograron concluir sus estudios.

DESAFÍOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

El docente realiza sólo una parte de su tarea frente al grupo, otra igualmente importante, debe dedicarla a la planeación del curso, a la preparación de clase, a la evaluación continua, a la nivelación de los alumnos en sus necesidades individuales, al intercambio con sus compañeros como parte del colectivo docente de cada escuela –sobre todo en la secundaria, donde la transversalidad se plantea como un recurso indispensable para presentar los contenidos y ofrecer una mirada articulada y significativa del currículo, las potencialidades, logros y rezagos de sus alumnos–, y comunicarse con los padres de familia para reforzar el trabajo escolar.

Además, el docente necesita tiempo remunerado para capacitarse en las innovaciones del sistema, para participar en programas de mejora continua y superarse académicamente, justo como lo tienen otros profesionales en sus respectivos empleos.

Un desafío mayor para la profesión docente será modificar la percepción generalizada sobre la holgura como característica de esta actividad y llevar al terreno de los hechos y las evidencias, que se trabaja “mucho fuera del salón de clase” y que dicho trabajo “debe ser notorio” al lograr el propósito de que todos los alumnos aprendan lo que deben aprender en el ciclo escolar que les corresponde. Esto se materializa en el reconocimiento del trabajo extra curricular o co-curricular y del logro educativo de los alumnos.

Otro gran reto del sistema es participar de manera continua en actividades profesionalizantes, para transformar el perfil y la percepción del docente de educación básica en el sentido que requieren las RE, donde profesionalizar implica generar procesos de evaluación objetivos, sistemáticos e integrales, cuyos resultados estén conectados con la mejora del SEN.

LOS INCENTIVOS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Existen incentivos que atraen a las personas y otros que las empujan. Es decir, los que motivan y los que sancionan, siendo generalmente más poderosos los primeros que los

segundos. Los incentivos son componentes fundamentales de las políticas públicas para lograr que las personas y los colectivos actúen o dejen de hacerlo de alguna determinada forma.

En un interesante trabajo sobre los incentivos docentes en América Latina (Vegas, E y Umansky, I. 2005:7-10), encuentran una larga lista de tipos de incentivos que están presentes en distinta forma y grado entre los docentes de la región:

- a) La motivación interna, la oportunidad de educar a los niños y mejorar su bienestar.
- b) El prestigio social y el reconocimiento público a la labor de los maestros que suele estar presente en nuestra tradición social.
- c) El sueldo y otras prestaciones económicas.
- d) La estabilidad laboral.
- e) Acceso a sistemas de pensiones y otros beneficios no salariales.
- f) La posibilidad de desarrollarse profesionalmente.
- g) La sensación de dominio de la propia profesión, tener las competencias que se requieren para realizar exitosamente la tarea de educar.
- h) La satisfacción que viene de los estudiantes que aprenden, de los jefes de familia que apoyan y agradecen, de los directivos que respaldan y los supervisores que reconocen el papel del docente.

Los incentivos pueden presentarse como acceso o pérdida de un bien apreciado, también como falta de motivación interna, por ejemplo cuando la oportunidad de educar se diluye entre varios maestros o estos se ven limitados por imposiciones didácticas: cuando su creatividad se hace a un lado o la educación deja de aparecer como una opción para mejorar la calidad de vida de los estudiantes. Lo mismo sucede con los otros factores: el desprestigio social, los bajos sueldos, la inestabilidad laboral, en fin, una débil institucionalidad en las condiciones de trabajo y desarrollo profesional, son desincentivos para la calidad docente. Durante muchos años, a partir de la crisis de los 80's del siglo pasado, frecuentemente los SEN han llevado al magisterio a situaciones de este tipo que, aunadas con otros factores como la escolarización de sectores sociales que antes no tenían esta oportunidad y cuyo capital cultural es muy escaso (Esteve, J.M. 2003), han dificultado el diseño de incentivos adecuados para los docentes.

Por ejemplo, mientras no haya diferencia en las percepciones económicas de los maestros que educan mejor y quienes no lo hacen, el salario no representa un incentivo para modificar o reorientar las actitudes y el hacer de los docentes y, de hecho, en América Latina “es muy poco frecuente que se reconozca o gratifique a los maestros por su excelencia” (Vegas, E. y Umansky, I. 2005):

El hecho de que un maestro esté bien o mal remunerado depende en gran medida de las características de su propio mercado demográfico y laboral como también de aquellos con los cuales se compara [...] Basándose en este tipo de análisis, los maestros de Argentina, Chile... están en promedio mejor remunerados que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos [...] Sin embargo, en [...] Brasil[...] (y) México, la determinación de si los maestros están bien remunerados varía, dependiendo del grupo de comparación empleado en el análisis[...] si se comparan con trabajadores que han terminado como mínimo la educación secundaria, se descubre que, en promedio, los trabajadores no docentes de[...] Brasil [...] están mejor remunerados que los docentes. Si se compara a los docentes con los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales, los no docentes reciben una remuneración mejor o equivalente en [...] México (Vegas, E. y Umansky, I. 2005: 26).

El dato es que salvo en el caso de Brasil, los docentes de los SEN comparados no están remunerados por debajo de sus perfiles o capacidades tomando en cuenta los contextos del mercado laboral de cada país. En cambio, las prestaciones asociadas a la profesión suelen ser superiores al promedio, tanto para los trabajadores en activo como para los pensionados o jubilados. La estabilidad laboral es un incentivo poderoso para permanecer en la profesión docente, pero también el riesgo de perderla puede actuar como incentivo para mejorar las competencias y la práctica profesional. También es cierto que identificar lo que hace un buen docente a diferencia de sus demás compañeros, es un proceso “técnicamente difícil y oneroso”:

La literatura sobre factores que afectan el rendimiento de los alumnos en países desarrollados ha encontrado que el impacto de los docentes en el rendimiento estudiantil no depende de aquellas variables que podemos medir fácilmente, tales como su nivel educativo y experiencia, sino más bien de variables, como su esfuerzo y dedicación y las prácticas pedagógicas que utilizan, las cuales no podemos observar ni medir directamente (Vegas, E. y Umansky, I. 2005:36).

Por esta razón, resulta más útil proponer una serie de prácticas y actitudes, definirlas y sistematizarlas, que indagar sobre el arte y el carisma que sin duda poseen los mejores docentes. Nuevamente Vegas y Umansky aportan una lista de indicadores que pueden influir para el éxito de la práctica educativa:

- 1) Materiales didácticos e infraestructura adecuados.
- 2) Que los maestros sepan qué se espera de ellos: ¿Qué sepan qué? ¿Qué enseñen cómo?
- 3) Los criterios de asignación de los maestros a las escuelas. Por ejemplo, donde ubicar a los más experimentados, a los más exitosos, a los nuevos. Este es un

punto clave que suele socavar los esfuerzos por compensar las inequidades del contexto, cuando desde el SEN mismo se profundizan a partir de una designación de docentes que pone por encima de cualquier interés, el del propio maestro.

- 4) Información acerca de los procesos de enseñanza y aprendizaje obtenida mediante procesos de monitoreo y evaluación.
- 5) Trabajo grupal de los maestros a favor del aprendizaje de cada alumno y del proyecto de cada escuela.
- 6) Autoridad de los docentes para utilizar su “juicio profesional” en el trabajo con los alumnos –respaldo institucional a su autonomía– y autoridad de los directivos para gratificar a los docentes con alto desempeño y sancionar a quienes tengan un desempeño deficiente.
- 7) Sueldos relativos adecuados al perfil profesional que se exige ahora a los docentes, estableciendo diferencias a favor de los que obtienen mejor desempeño.

Las RE en América Latina se han hecho a partir de estos recursos, creando incentivos o inhibiendo actitudes para modelar un tipo diferente de magisterio. Llamam la atención las experiencias de Chile y México por la sofisticación de los modelos que diseñaron, el primero enfocado a la evaluación y mejora de los centros escolares como insumo necesario para el funcionamiento de su modelo de cupones y la generación de un mercado educativo; y el segundo, centrado en el empoderamiento del magisterio, su acumulación de títulos, el reconocimiento de su experiencia y capacidades personales, la mejora significativa de la remuneración a los maestros que ingresaron y ascendieron en este esquema.

Ni una, ni otra experiencia ofrecen resultados contundentes en favor de la calidad educativa. “A pesar de parecer muy prometedor, no se descubre un efecto evidente del Programa Carrera Magisterial sobre el mejoramiento del desempeño de los alumnos medido en un examen estandarizado” (Vegas, E. y Umansky, I. 2005).

Asimismo “En Chile, los resultados de la reforma de los incentivos docentes son poco alentadores [...] sólo en la aplicación reciente se advierte que las escuelas que enfrentan probabilidades relativamente altas de recibirlo lograron un mejor desempeño de los alumnos en comparación con el periodo anterior” (Vegas, E. y Umansky, I. 2005:45). El problema es que sólo un grupo de escuelas tienen posibilidades reales de alcanzar el estímulo y sólo dicho grupo se esfuerza por alcanzarlo, tal como sucede en CM donde sólo el grupo de maestros que puede ingresar se esfuerza por mejorar su desempeño (Santibañez, L.).

El cambio en CM y el desarrollo del Sistema Nacional de Formación Continua en México; la nueva LGE en Chile; la Consolidación del FUNDEF en Brasil; y, en general, el desarrollo de proyectos educativos centrados en la escuela y acompañados de la profesionalización docente y la investigación educativa desde los centros de trabajo, ofrecen una perspectiva de crecimiento del sistema en la medida que se incorporen a la nueva gestión escolar y educativa los principios de la NGP y los valores de la democracia, no desde una perspectiva retórica, sino como elementos claramente determinados, operables, evaluables y medibles de un paradigma distinto para la educación y los SEN de los países de América Latina. Es con esa referencia como podemos valorar el alcance de las reformas y el compromiso de los docentes en los procesos de negociación, diseño, gestión evaluación y mejora de las políticas educativas.

V. ORGANIZACIONES DOCENTES Y SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

Las RE promovidas en los años 90's buscaron concebirse como "reformas de la enseñanza" y generar nuevas políticas para la profesionalización del magisterio (PPM) al menos para los siguientes aspectos: la formación y el desarrollo profesional de los maestros; las estrategias de incorporación al servicio docente y la actualización dentro del propio servicio; la formación de los formadores de docentes; la acreditación y evaluación de las instituciones donde se forman los maestros; los estándares de calidad; la generalización y el uso de la evaluación (Perry, J. A. 2008), lo que implicó reformar los sistemas educativos nacionales y dentro de estos, como primer paso, reformar los subsistemas de profesionalización docente (SPD).

La importancia de las PPM y los SPD para el funcionamiento y los resultados de los SEN difícilmente podría exagerarse, al punto que una observación cada vez más generalizada es que "la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes" (Barber, M y Moushed, M. 2008).

Diseñar y desarrollar SPD y PPM se convirtió en prioridad de la política educativa para todos los países y esto se reflejó también en la muestra; sin embargo, como en otros espacios de la vida pública donde es indispensable promover reformas, la decisión política de profesionalizar con mayor exigencia y calidad al magisterio se enfrentó al desafío de modificar estructuras e instituciones, formalizadas o no, pero firmemente arraigadas en nuestros países. Así, la disyuntiva en el arranque de los 90's no era reformar o no reformar los sistemas educativos, sino hacerlo con los maestros o a pesar de ellos.

Todos los análisis sobre la educación básica coinciden en señalar que para elevar la calidad en los procesos y resultados educativos, es indispensable contar con docentes y directivos escolares: 1) mejor preparados; 2) comprometidos con su profesionalización continua; 3) reflexivos en torno a su identidad profesional; 4) satisfechos de sus condiciones laborales, y 5) apreciados socialmente. De manera que "la formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación" en palabras de Michael Fullan (Aguerrondo, I. 1999:7).

ESTRUCTURA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Las RE buscaron transformar los SEN en varios aspectos: i) trasladar la exigencia de la cobertura hacia la calidad; ii) redefinir los parámetros de calidad para la educación pública; iii) diversificar los espacios para el diseño, definición, ejecución, divulgación y evaluación de las políticas educativas en general, y particularmente de las políticas públicas para la educación básica; iv) la participación e influencia de diversos actores en la definición, ejecución y evaluación de la política educativa.

Dichas RE tuvieron como modelo las propuestas de la UNESCO que relacionaban cuatro grandes criterios con un conjunto de prioridades y acciones que fueron adoptadas en distinta medida por los países de la región desde principios de los años 90’s, principalmente por los países comparados, como se aprecia en el Cuadro 7.

ESTRUCTURA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA	
Criterios	Prioridades
Aumentar la pertinencia	Transformaciones curriculares
	Respeto a la diversidad
Mejorar la Calidad	Sistemas de evaluación
	Programas de Mejoramiento
	Capacitación docente
Promoción de la equidad	Atención a los niños en pobreza
	Programas de focalización
	Necesidades educativas especiales
	Educación Intercultural bilingüe
Mejoramiento de la eficiencia	Descentralización
	Autonomía escolar
	Participación social en la gestión
Cuadro 7. Fuente: Machado, Ana Luiza. Informe Subregional de América Latina. Evaluación de educación para todos en el año 2000. Unesco/Orealc. 2000. p. 23.	

El modelo de arranque para estas las reformas educativas fue la propuesta de *Educación para todos* planteada en Jomtiem, Tailandia (1990). La manera en que dichos propósitos se aterrizaron en la política educativa de Latinoamérica se aprecia en el cuadro anterior.

ESTRUCTURA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA				
	Reforma Política	Año	Reforma Educativa	Año
Argentina	Nueva Constitución Nacional	1994	<i>Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación</i>	1993
Brasil	Nueva Constitución Federal	1988	<i>Ley 9.394. Directrices y bases del sistema educativo nacional</i>	1996
Chile	Nueva Constitución Política	1980	<i>Ley n.° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza</i>	1990
	Inicio de la concertación	1989	<i>Ley General de Educación</i>	2009
	Nueva Constitución Política	2005	<i>Ley General de Educación</i>	2011
México	Reforma al Art. 41 Constitucional (electoral)	1990	Ley General de Educación	1993
	Profesionalización de la organización electoral.	1996	(tuvo múltiples adecuaciones para incorporar los mandatos de las reformas constitucionales señaladas en la columna anterior)	
	Creación del organismo constitucional autónomo, responsable de las elecciones.			
	Reformas al Art. 3° Constitucional (educativas)	2003		
	Obligatoriedad de la educación preescolar.	2006		
	Obligatoriedad de la secundaria básica.	2012		
	Obligatoriedad de la educación media superior. (Sec. Alta)	2013		
	Incorporación de la calidad, como criterio obligatorio para la educación pública.			
	Establecimiento del servicio profesional docente.			
	Creación del organismo constitucional autónomo, responsable de la evaluación educativa.			

Cuadro 8. Se consideran sólo las reformas de mayor impacto en el sistema político y educativo de cada país (Elaboración propia).

Alrededor de estas propuestas se generaron consensos y disensos donde la tensión confrontación-colaboración entre los gobiernos y las organizaciones gremiales del magisterio resultó fundamental para implementarlas, reformularlas o bloquearlas a

partir de la presencia o no de procesos de negociación entre las OD y los gobiernos nacionales de cada país estudiado.

La respuesta más amplia a la crisis estructural que enfrentaron los Estados latinoamericanos en el último cuarto del siglo pasado fue la reforma de sus marcos legislativos que, en todos los casos comparados y con la sola excepción de México, comprendió la aprobación de nuevas constituciones. Junto con éstas, se aprobaron también nuevas leyes de educación y se realizaron reformas importantes en ambos ordenamientos, como se aprecia en el cuadro anterior.

Este proceso se desarrolló como parte de la transición hacia la democracia, redimensionando el papel de las organizaciones magisteriales como protagonistas de la política educativa, pero también de la política nacional. En el primer caso, el debilitamiento de los interlocutores gubernamentales amplió los márgenes de influencia del magisterio; en el segundo, la lógica de la movilización electoral y la búsqueda de votos convirtieron a las OD en aliados formidables para los grupos políticos en la contienda por el poder.

La sincronía entre las reformas políticas y las RE, la convergencia de actores en ambos procesos, la necesaria imbricación del debate educativo con el debate político y social ha hecho cada vez más compleja y eventualmente polémica la participación del magisterio en las RE (Gómez, H. 2008). “Educar es gobernar”, anuncia un informe de la ONU.

Si bien la participación de las OD en estos procesos tiene como interés principal la situación laboral de los docentes, también es cierto que esta situación pasa ahora por múltiples variables, nuevos desafíos y nuevos derechos, que se presentan y gestionan en el contexto de la transición democrática.

Las RE se inscriben en un marco complejo de disputas y contradicciones, donde cada actor demanda del SEN cuestiones que antes no aparecían en sus agendas: calidad, equidad, colaboración, corresponsabilidad, flexibilidad, pero cada cual lo entiende de una manera distinta y en ocasiones, opuesta a los demás. Así, buscaron contar con docentes y directivos escolares profesionalizados, entendiendo por ello docentes con la capacidad de integrar, en torno a su actividad:

...[i] autonomía y control del propio trabajo, [ii] auto organización en entidades profesionales, [iii] cuerpo de conocimientos consistentes con base científica, [iv] control en la preparación de los que se inician en la profesión, [v] fuertes lazos entre colegas y [vi] una ética común (Marín, A. 2007).

Este conjunto de atributos, actitudes y valores que trasciende la mera calificación o capacidad técnica, es lo que algunos autores llaman profesionalidad docente. En este marco se instalan procesos de colaboración y tensión que en ocasiones han debido desarrollarse vis a vis entre el Estado y las OD, el Estado y los empresarios, el Estado y

la Iglesia, empresarios y OD, padres de familia y OD, en una suerte de combinaciones múltiples y complejas cuya mayor debilidad suele ser la descalificación de los otros, los que están fuera de la negociación paritaria y ven con recelo —o como franca amenaza— el avance de quienes suelen considerar como sus adversarios.

No es de extrañar que el tema de la profesionalización docente, fundamental para la calidad del SEN junto con la evaluación, sea igualmente controvertido y central en la negociación entre el Estado y las OD, no sólo en lo laboral, sino también en lo que concierne a la calidad de la educación que ofrece cada Estado.

Si hiciéramos un símil entre educación y salud (Tenti Fanfani, E. 2011), nadie esperaría que los médicos o enfermeras cambiaran sus prácticas profesionales o sus prescripciones, sólo porque el Estado, si fuera el caso de la medicina pública, así lo determinara. Lo que se esperaría de estos profesionales es que dialoguen y acuerden con sus autoridades el sentido, la pertinencia y la forma de operar la política pública de salud en lo que concierne a la práctica médica, siempre y cuando las consideren aceptables. Si ocurre así, seguramente la sociedad se sentiría más tranquila respecto del profesionalismo de sus médicos y enfermeras, y más confiada en los servicios de salud que reciben.

En el terreno educativo la percepción es distinta. A veces la interlocución de las autoridades educativas con los maestros es vista con suspicacia por otros actores; a veces, alguna de las partes rechaza dialogar y prefiere sacar adelante por sí sola sus decisiones; a veces, las encierran en la formalidad de sus intereses particulares; las OD, en obtener ventajas laborales; las autoridades educativas, en flexibilizar dichas condiciones para incrementar la productividad o el nivel de desempeño de cada docente; otros grupos de presión, en que la escuela pública se pliegue a sus intereses materiales o ideológicos. En todo caso, como ya ha sido señalado, no siempre existe consenso sobre la importancia de que las OD participen en la negociación de los procesos educativos y su práctica docente, aunque ciertamente muchas otras voces consideran imprescindible dicha participación (Zebadúa, E. 2007).

En todo caso, existe una serie de razones plausibles y poderosas que presionan en favor de las RE, como la necesidad de competir en una economía global; la disponibilidad de nuevas ideas para enfrentar las consecuencias de una educación ineficiente; y la aparición de nuevos actores internacionales tales como los bancos de desarrollo, las agencias de asistencia bilateral, las ONGs internacionales y firmas consultoras. Así, la RE “es considerada un eje fundamental de la ‘segunda etapa’ de las reformas tras el logro de la estabilización y la liberalización económicas” (Puryear, J. 1997).

REFORMA EDUCATIVA Y POLÍTICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

Por regla general en América Latina la gestión del SEN está en el ámbito del poder ejecutivo, dejando a los congresos el papel de actualizar marcos normativos desde perspectivas más o menos innovadoras: inclusión, estándares de calidad, profesionalización docente, pagos pro merito, flexibilidad laboral, flexibilidad de tipos y modalidades de la oferta educativa, etc.⁴⁹

Sin embargo, en el futuro es previsible una mayor injerencia del poder judicial en el ámbito educativo en temas como el derecho a acceder a la educación con calidad y equidad; a decidir sobre lo que se desea aprender, cómo enseñar y el alcance del derecho de los jefes de familia sobre la educación de sus hijos frente al papel educador del Estado; la conciliación de los derechos y dinámicas sindicales de los trabajadores de la educación frente a la flexibilidad laboral que requiere la RE; una mayor libertad de sindicalización en los mecanismos para el cobro de cuotas; diversidad, inclusión y gestión democrática de la educación; los procesos y el sistema educativo; la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad social en la calidad de los procesos y en los resultados del SEN, entre otros temas que están en el centro de la agenda educativa de la región, por ejemplo:

En Argentina numerosos jueces han impuesto al poder ejecutivo multas y fechas expresas para resolver situaciones de infraestructura escolar. En Chile, la justicia laboral cuestiona el acuerdo de exoneración de maestros ante reiterados fracasos en las pruebas de evaluación docente (Delichy, A. Svransky, N. 2011).

Enseguida, se revisa apretadamente la legislación educativa de los países comparados (Constitución, leyes generales y estatutos docentes, en su caso), con la intención de encontrar algunas claves relativas a la condición del trabajo docente, sus oportunidades de profesionalización y su responsabilidad en la gestión educativa y los resultados del SEN.

⁴⁹ La intervención del Congreso en la planeación de la política que se presenta en Argentina, constituye una excepción más formal que efectiva ya que en los hechos, esta tarea ha permanecido en manos del ejecutivo federal con apoyo de órganos colegiados, dejando al congreso la tarea de aprobar los planes y programas así elaborados.

ARGENTINA

La actual Constitución Argentina promulgada en 1994, establece como un derecho universal de los habitantes de la nación “enseñar y aprender” (art. 14), y ordena al Congreso dictar “planes de instrucción general y universal” (art. 18); sin embargo, la responsabilidad del servicio educativo queda a cargo del ejecutivo y, en el caso de la educación primaria, en las provincias, quienes están facultadas incluso para elaborar planes educativos propios, siempre que no se opongan a los planes educativos nacionales (Art.5).

Como vimos antes, prevalece un marcado espíritu federalista en la gestión de la educación básica y particularmente en la educación primaria. Esto se refuerza con el mandato de respetar “las particularidades provinciales y locales”, de donde se desprende “el deber de instrumentar contenidos y modalidades pedagógicas diferentes en función de las distintas zonas del país” (Art.5).

La actual Ley Federal de Educación (24.195) define la educación como “bien social y responsabilidad común” (Art.1); otorga al Estado la atribución de fijar y controlar la política educativa (Art. 2); plantea como obligatorio el último ciclo de preescolar y nueve años de educación general básica, distribuidos en tres ciclos de tres años cada uno (Art.10); delega la administración del SEN al Ejecutivo Federal, quién debe acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación:

Los objetivos y contenidos básicos comunes de las currículas de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales, y dictar normas generales sobre equivalencia, sobre títulos y estudios, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno de dicho Consejo (Art. 53).

El Consejo lo integran el Ministro de Educación y Cultura del Gobierno Federal, sus homólogos de las provincias y de Buenos Aires, así como un representante del Consejo Interuniversitario Nacional (Art.54). Existe también un Consejo Nacional de Educación y Educación Técnica que colabora con las autoridades educativas y cuyos miembros deben ser docentes. Sobre este órgano, se apunta también la importancia que reviste para recuperar parte del control que se delegó con la transferencia de servicios operada en 1992:

La nueva Ley de Educación Nacional Argentina es otro ejemplo de búsqueda de una recentralización del sistema educativo ya que otorga mayores responsabilidades al Consejo Federal de Educación y le da carácter de obligatoriedad a las decisiones del mismo (Delich, A. y Svransky, N. 2011).

En el cuadro 9 se presentan los principales aspectos de estas normas:

ARGENTINA	DERECHO	CONCEPTO
	Enseñar y aprender es un derecho constitucional	La educación es un bien social y responsabilidad común
	GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN
	Ejecutivo (administra)	Descentralizado
	Congreso (Dicta planes de instrucción general)	Corresponsabilidad entre poderes y los niveles federal y provincial
	Consejo Federal de Cultura y Educación Consejo Nacional de Educación y Educación Técnica Mayor participación de los gobiernos provinciales (AEL) Tendencia moderada a la recentralización del SEN	Cuerpos colegiados técnico académicos resolutivos
Cuadro 9. Fuente: Constitución de 1994 y Ley General de Educación.		

Desde 1958, Argentina cuenta con un Estatuto Docente. Es notable el papel asignado a “las juntas de calificación” en la vida laboral de los docentes: ingreso, cambios de adscripción, ascensos, permisos, becas y evaluación del desempeño, entre otros. Dichas Juntas forman y resguardan los expedientes laborales de los maestros y se integran de una manera compleja, buscando equilibrios entre la representación “oficial” (entendida como el patrón) y una representación legítima de los propios docentes, donde no se considera a las OD de ningún tipo.

Las Juntas son el mecanismo de gobierno (gobernanza) del SEN en todos los niveles. Son organismos permanentes cuya compleja integración se regula en el Art. 9 del Estatuto:

Estarán integradas por cinco miembros docentes en actividad, tres de los cuales serán elegidos por el voto secreto y obligatorio del personal docente titular. Durarán cuatro años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. En cada elección deberán elegirse, además nueve suplentes (seis por la mayoría y tres por la minoría) que se incorporarán por su orden automáticamente a la Junta de Calificación respectiva en los casos de ausencia del titular o vacancia del cargo. Los otros dos docentes titulares serán designados por el Ministerio de Cultura y Educación o por los Consejos Nacionales de Educación o de Educación Técnica, según corresponda, durarán dos años en sus cargos y podrán ser nuevamente designados. Serán nombrados también cuatro suplentes que se incorporarán,

automáticamente a la Junta según el orden de designación, en los casos de ausencia del titular o vacancia del cargo.

Para integrar las Juntas de Calificación se requerirá una antigüedad en la docencia no menor de diez años, de los cuales, no menos de cinco (5) deberán ser como titulares en la enseñanza y tener título docente en las condiciones que exige el artículo 18. La elección se hará a simple pluralidad de sufragios, correspondiendo dos representantes a la lista que hubiere obtenido el mayor número de votos y un representante a la que le siguiere (Estatuto Doc., Art. 9).

Los criterios que aplican las Juntas para decidir sobre ascensos, traslados, becas y demás beneficios para los docentes, por regla general consideran el desempeño de los maestros “por concursos de títulos [académicos], antecedentes [laborales] y oposición” (Art. 102).

Las propias Juntas evalúan el desempeño de los docentes y éste se convierte en un requisito determinante para ascender o tener beneficios en la carrera docente; sin embargo, el factor más importante para obtener incrementos salariales es la antigüedad en el servicio (Art. 40) y también es decisivo para ascender en cualquiera de las cadenas jerárquicas del SEN, como se aprecia en el Cuadro 10.

ARGENTINA	CURRÍCULO	ESTATUTO DOCENTE
	Centralizado con posibilidades de adecuación por las Autoridades Educativas Locales	Desde 1958: Regula derechos y deberes
	Principales Deberes	Principales Derechos
	Desempeñar digna, eficaz y lealmente su cargo. Educar a los alumnos en los principios democráticos. Ampliar su cultura y capacidad pedagógica.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad laboral. • Ascenso y aumento de clases semanales por antecedentes profesionales y concurso. • Locales y condiciones adecuadas, higiénicas y sin exceso de alumnos para su ejercicio profesional. • Libre agremiación. • Participación en el gobierno escolar. • Un año con licencia y salario por cada 10 de servicio, para hacer estudios de perfeccionamiento. • Asistencia social y participación en su gobierno. • El ejercicio de todos los derechos políticos inherentes a su condición de ciudadanos.
Cuadro 10. Fuente: Estatuto Docente (Elaboración propia).		

Cabe resaltar que existen varias disposiciones que enfatizan la “estabilidad en el cargo”, incluso en casos de reestructuración (Art. 51); sin embargo, esta no es ilimitada ni irrestricta. El Art. 54 establece entre las sanciones aplicables, la suspensión desde 6 hasta 90 días; postergación del ascenso; retrogradación de jerarquía o de categoría y la cesantía.

BRASIL

La constitución Federal de 1988, establece que “la educación, derecho de todos y deber del Estado y la Familia será promovida con la colaboración de la sociedad” (Art. 205). Define los principios de la educación: igualdad de condiciones para estudiar, libertad para aprender y enseñar, pluralismo de ideas y “la coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza”, gratuidad de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales, garantía de buena calidad, revaloración de los profesionales de la enseñanza y la gestión democrática –sólo para la escuela pública– (Art. 206).

El artículo 209 establece que “la enseñanza es libre para la iniciativa privada”, condicionándola a cumplir las normas de la educación nacional y a someterse al proceso de autorización y evaluación de su calidad que están bajo la responsabilidad del poder público. Determina la existencia de contenidos mínimos comunes para todo el país. Como parte del SEN, el Estado financia desde la educación pública la enseñanza religiosa, aunque no considera obligatorio para los estudiantes tomar estas materias (art. 210).

Se establece que la Unión (el nivel federal) tendrá que aplicar por lo menos el 18% y los estados, el Distrito Federal y los municipios el 25% de los impuestos recaudados en la esfera administrativa, incluidas las transferencias de recursos federales para la educación (art. 212). Hay una importante transferencia de recursos públicos a la educación privada con apoyo en el art. 213 Constitucional que ordena destinar fondos a las instituciones –filantrópicas, comunitarias o confesionales– que demuestren no ser rentables y se dediquen a la educación.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Bases) reglamenta el derecho educativo constitucional. Establece que la educación es deber de la familia y el Estado (Art. 2) y será impartida con base en los siguientes principios: i) igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela, ii) libertad de aprender, de enseñar, de investigar y divulgar la cultura, el pensamiento, el arte y el saber; iii) pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas; iv) coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; v) programas federales que intervienen en las directrices y prácticas educativas; vi) valoración del profesional de la educación escolar; vii) garantía de calidad estandarizada; y viii) vinculación entre la educación escolar, el trabajo y las prácticas sociales.

En la definición de los deberes del Estado se establece la obligatoriedad solamente de la enseñanza fundamental “la progresiva obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza media”; y reitera el compromiso de cumplir “estándares mínimos de calidad educativa, definidos como los insumos mínimos de variedad y cantidad por estudiante para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje” (Art. 4-ix).

Al respecto, una investigadora del SEN brasileño advierte.

Lo que a primera vista puede sonar como una importante apertura a la creatividad [...] ha significado [...] la posibilidad de improvisar, de conquistar diplomas sin el debido control de la calidad educativa, sobrecargado a los profesionales y desmereciendo a un trabajo pedagógico serio (Schenivar, E. 2007).

Dado que las bases establecen que la educación fundamental y media puede ser impartidas en varias modalidades: regular, educación de jóvenes y adultos, profesional y educación especial; pero la modalidad regular es la única que se organiza a partir del currículo básico para todo el país. Las bases mantienen dividido el SEN en subsistemas que dependen “de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” con el mandato de funcionar en colaboración (Art. 8).

Aunque como en otros SEN, la autoridad educativa federal mantiene tareas de planeación, diseño de políticas, coordinación y “asegurar el proceso de evaluación del rendimiento escolar en la enseñanza fundamental, media y superior, en colaboración con los sistemas de enseñanza” (Art 9).

BRASIL	DERECHO	CONCEPTO
	La educación es derecho de todos y deber del Estado y la familia. Será promovida con la participación de la sociedad.	Es un derecho contar con igualdad de condiciones para estudiar. Libertad para aprender y enseñar Valoración de los profesionales de la enseñanza. Gestión democrática de las escuelas Garantía de calidad estandarizada Vinculación entre la escuela, el trabajo y las prácticas sociales.
	GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN
	Mayor participación de los municipios. Financiamiento público a instituciones privadas. Participación de sindicalistas en la administración de la educación en todos los niveles. Énfasis en la sustentabilidad financiera del Sistema y un piso general del salario docente.	Descentralizado: un Sistema Educativo Federal y subsistemas estatales y municipales. Cada escuela desarrolla su propia propuesta pedagógica.
Cuadro 11. Fuente: Constitución Federal de 1988 y Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Elaboración propia).		

La descentralización del SEN brasileño es más pronunciada que en el resto de los países comparados, lo cual se confirma con la disposición que ordena a cada escuela “elaborar y ejecutar su propuesta pedagógica” (respetando desde luego normas y lineamientos superiores) pero también las faculta para “administrar su personal y sus recursos materiales y financieros”. Asimismo, deberán “articularse con las familias y comunidades para generar procesos de integración entre la sociedad y a escuela” (Art. 12).

Los docentes deben participar en el diseño y desarrollo de estas propuestas, “velar por el aprendizaje de sus alumnos”, “establecer estrategias de recuperación para los alumnos de menor rendimiento”, “participar en la evaluación de su desempeño profesional” y “colaborar con las actividades de articulación de la escuela con las familias y la comunidad” (Art. 13).

El ingreso al servicio educativo como personal docente será “exclusivamente por concurso público y (mérito académico) títulos”. Para su formación continua contarán “inclusive, con licencias periódicas remuneradas, para ese fin”, tendrán “un piso salarial profesional” (lo que no es un logro menor dado la dispersión con que construyó el SEN); podrán progresar en sus funciones con base en sus títulos, su actualización y la evaluación del desempeño; y tendrán periodos reservados para estudiar, planear y evaluar dentro de su carga de trabajo. Se establece en párrafo aparte que “la experiencia docente es pre-requisito para el ejercicio profesional de cualquier otra función dentro del magisterio en los términos de las normas de cada sistema de enseñanza”. Todo ello de acuerdo al Art. 67.

Cabe señalar que aunque atemperada por un transitorio, se establece como norma que “cualquier ciudadano que cuente con un título podrá exigir que se ponga a concurso cualquier cargo en la enseñanza pública ocupado por un docente que no haya sido sometido a concurso durante seis años” (Art. 85).

BRASIL	CURRÍCULO	ESTATUTO DOCENTE
	Centralizado con posibilidades de adecuación por las AEL	No cuenta con estatuto ni norma equivalente
	Principales Deberes	Principales Derechos
	Establecer estrategias de recuperación para alumnos con menor rendimiento Ingresar sólo por concurso público y mérito académico.	<ul style="list-style-type: none">• Participar en el diseño y desarrollo del programa escolar.• Participar en la evaluación de su desempeño profesional.• Licencias periódicas remuneradas para su formación continua.• Piso salarial profesional.• Ascender por mérito profesional y desempeño.
Cuadro 12. Fuente: Schenivar, 2007 (Elaboración propia).		

En Brasil la idea de un estatuto docente es aún una demanda del movimiento magisterial, por lo que resulta difícil describir puntualmente las condiciones laborales de los maestros, más allá de lo establecido por las bases. Sin embargo, cito como referencia una alusión a la escasa institucionalidad de estos procesos:

Así como la organización de los periodos escolares puede ser decidida particularmente en cada sistema de enseñanza –municipal o del estado– o aun en las escuelas públicas o privadas-, los criterios de promoción y de evaluación internos [de los docentes] también pueden ser definidos libremente (Schenivar, E. 2007).

La flexibilidad en los procesos de profesionalización puede tener relación con un fuerte sentido de autonomía y autogestión de los centros educativos, o bien, con una fragilidad de las instituciones articuladas en el Subsistema de Profesionalización Docente. La historia del SEN brasileño tiende a apuntalar esta última posibilidad.

CHILE

A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil, el contexto en que se diseñó la RE estuvo marcado durante los años de la dictadura por una aparente neutralidad política del Colegio de Profesores de Chile (CPCh), esta característica se mantuvo en los primeros años de la Concertación cuando los profesores comenzaron a plantear demandas centradas en temas laborales, más que educativos.

Como ya ha sido señalado, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) fue decretada en el último día de mandato de Pinochet, bajo un diseño institucional que revela y profundiza las contradicciones de la dictadura. Por esta razón, desde el inicio la presión para modificar la LOCE fue enérgica por parte de los sectores afectados, así como la defensa de la misma por los potenciales beneficiarios.

En este contexto, desde 1994 el gobierno instaló una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación que conduciría desde una perspectiva enfocada al logro de la calidad educativa –y por encima de los intereses y visiones parciales de los actores–, la revisión y ajuste de esta Ley.

Las prioridades de esta Comisión conocida también por el apellido de su presidente, Bruner, fueron:

- i) Jornada escolar completa
- ii) Reforma curricular
- iii) Políticas de fortalecimiento a la profesión docente

- iv) Evaluaciones de desempeño de los establecimientos educacionales
- v) Pago a los docentes de incentivos monetarios asociados al desempeño (Brunner y Peña, 2007).

Más que una gran reforma, el ajuste de la LOCE se operó a través de una serie de reformas parciales y acumulativas, hasta el desbordamiento de la protesta estudiantil contra un modelo que desde su punto de vista, no resolvía ninguno de los dos propósitos fundamentales que el SEN chileno se planteaba: calidad y equidad. Sin duda, la orientación individualista y pragmática con que fue planteada la LOCE contribuyó a polarizar las posiciones en torno a esta Ley.

Es interesante ver la sucesión de leyes y reformas que se operaron desde el fin de la dictadura hasta la promulgación de la Ley General de Educación en septiembre de 2009. Al recuento que sigue, que no es exhaustivo, deben agregarse varias reformas relativas a incrementos del salario y los estímulos docentes. Por ejemplo en 2001, durante el gobierno del Presidente Lagos y con el acuerdo del Colegio de Profesores se aprobó la Ley 19.715, para ajustar el salario docente durante el período 2001-2003, y se creó, a partir del año 2002, la Asignación de Excelencia Pedagógica que corresponde a una acreditación voluntaria de competencias en el aula, con el objeto de reconocer y destacar el mérito de los docentes e incentivar su permanencia en el aula.

En la negociación del año 2003, se estableció un nuevo mejoramiento especial a los profesores de 15% para el período 2004-2006, con el fin de hacer más atractiva la pedagogía para los estudiantes talentosos del país.

PRINCIPALES NORMAS ESPECÍFICAS Y SUS CONTENIDOS	
16-FEB-2007	REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN SU SEGUNDO NIVEL DE TRANSICIÓN
	“Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.”
01-FEB-2008	ESTABLECE LEY DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL
	Se crea una subvención preferencial, destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados Se entenderá por prioritarios a los alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo

29-DIC-2006	<p>ESTABLECE DIVERSOS BENEFICIOS PARA PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN...</p> <p>Bonificación de Reconocimiento Profesional para los profesionales de la educación que se desempeñen en el sector municipal, particular subvencionado y en establecimientos de educación técnico-profesional y que cuenten con una mención asociada a su título o que dicha mención corresponde a un subsector de aprendizaje o un nivel educativo. Los profesionales de la educación que sólo cuenten con el título tendrán derecho únicamente al componente base de bonificación. No obstante, los docentes que hayan obtenido el título en escuelas normales tendrán derecho al total de la bonificación.</p>
06-NOV-2004	<p>MODIFICA EL REGIMEN DE JORNADA ESCOLAR COMPLETA ...</p> <p>Los establecimientos educacionales de enseñanza diurna del sector municipal (municipalidades y corporaciones municipales) y los particulares considerados vulnerables socioeconómica y/o educativamente, deberán funcionar, a contar del inicio del año escolar 2007, en el régimen de jornada escolar completa diurna, para los alumnos de los niveles de enseñanza de 3° hasta 8° año de educación general básica y de 1° hasta 4° año de educación media.</p> <p>Los demás establecimientos particulares subvencionados deberán funcionar en el régimen de jornada escolar completa diurna a contar del inicio del año escolar 2010.”</p> <p>A aquellos establecimientos cuya infraestructura sea insuficiente para incorporarse al régimen de jornada escolar completa diurna con la totalidad de sus alumnos en razón de la disponibilidad de aulas, talleres, servicios básicos y mobiliario, el Ministerio de Educación podrá asignarles recursos para superar dicho déficit hasta el año 2006.</p>
12-MAR-2002	<p>FIJA LAS NORMAS QUE ESTRUCTURAN Y ORGANIZAN EL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE EXCELENCIA PEDAGÓGICA Y LA RED MAESTROS DE MAESTROS, A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 14 A 18 DE LA LEY N° 19.715</p> <p>Tendrán derecho a percibir la asignación de excelencia pedagógica, un número máximo de docentes que será expresado anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público, en tanto cumplan con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Que hayan sido acreditado(a)s como docentes de excelencia... En dicho proceso se evaluará, mediante instrumentos idóneos, el cumplimiento de los estándares de desempeño profesional que haya aprobado el Ministerio de Educación. Tales estándares considerarán los conocimientos, habilidades y competencias de los y las docentes de aula, esperados para sus distintas etapas de desarrollo profesional. 2) Que se desempeñen como docentes de aula en establecimientos subvencionados, con un mínimo de 20 horas en los de educación pre-básica, básica o en los de educación media, tanto del sector municipal, como del sector particular subvencionado, así como en los establecimientos de educación técnico-profesional. Se considerarán dentro del total de horas acumuladas, todos los contratos o designaciones que tenga el o la respectivo(a) profesional en establecimientos subvencionados. <p>Establece un proceso nacional de acreditación para la asignación de excelencia pedagógica el cual será administrado por el Ministerio de Educación, que deberá arbitrar las medidas necesarias para un adecuado manejo, desarrollo y mantención del sistema</p>

Cuadro 13. La información fue tomada del Portal del Ministerio de Educación de Chile.

Como resultado de esta negociación, en enero de 2004, se presentó un proyecto de ley que otorga un mejoramiento especial a los docentes. Nuevamente este proyecto surge de un acuerdo alcanzado por el Ministerio de Educación y el CPCh.

En el Cuadro 13, se presenta un recuento de las que probablemente sean las principales reformas a las instituciones del SEN, desde el inicio de la Concertación hasta la aprobación de la Ley General en 2009. Lo anterior revela una dinámica de reformas continuas para mantener y perfeccionar el modelo. Es notable en la experiencia chilena la participación de los estudiantes de educación básica tanto para enfatizar la urgencia de la reforma, como para acompañarla en su diseño como parte de la Comisión Asesora, junto con académicos, representantes del magisterio y asistentes de educación (Discurso de presentación de la LEGE, por M. Bachelet).

Al respecto, señaló la presidente que la Ley General de Educación (LEGE), “es un claro avance, porque regula derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa, fija los requisitos exigibles en cada nivel educativo y además regula el deber del Estado de velar por una educación de calidad”.

La Ley creó nuevas instituciones como un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación; un nuevo Consejo Nacional de Educación de integración plural con funciones normativas que desarrolla “en consulta con las organizaciones representativas del magisterio”, una Agencia de Calidad de la Educación para evaluar y mejorar el SEN; y una Superintendencia para fiscalizar los establecimientos educativos. Amplía la gratuidad al kínder y al prekinder (preescolar), logrando que los años de educación pública gratuita se ampliaran a 14, desde la educación parvularia hasta la secundaria alta, técnica superior o bachillerato⁵⁰.

La base de la nueva Ley es el establecimiento claro de derechos y obligaciones por parte de todos los actores del SEN. Se propone como principios la universalidad y la educación permanente; la calidad de la educación que “debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley”; la equidad, es decir, las mismas oportunidades de recibir una educación con calidad; la autonomía de los establecimientos educativos; diversidad de procesos y proyectos educativos; responsabilidad y rendición de cuentas; participación de los miembros de la comunidad educativa (derecho a estar informado y a ser tomado en cuenta); flexibilidad para adecuar los procesos y proyectos educativos a diversas

⁵⁰ Artículo 25. El nivel de educación básica regular tendrá una duración de seis años y el nivel de educación media regular tendrá una duración de seis años, cuatro de los cuales, en el segundo caso, serán de formación general y los dos finales de formación diferenciada. La educación parvularia no tendrá una duración obligatoria (LEGE).

realidades; transparencia; integración de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales; y la sustentabilidad como expresión de solidaridad con las futuras generaciones (LEGE Art. 3).

Con base en esta reforma, la situación del SEN chileno puede caracterizarse como se sintetiza en el Cuadro 14:

CHILE	DERECHO	CONCEPTO
	La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.	El objetivo del SEN es la equidad y calidad en el servicio. Debe asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje. Principios de transparencia, rendición de cuentas, enfoque a la calidad y evaluación sistemática.
	GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN
	Ministerio de Educación (diseña y conduce la política). Consejo Nacional de Educación (órgano consultivo con decisiones vinculatorias). Agencia de Calidad de la Educación (diseña y aplica procesos de evaluación). Superintendencia de Educación (vigila y sanciona el funcionamiento de los establecimientos educativos).	El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos Cada escuela desarrolla su propia propuesta pedagógica.
Cuadro 14. Portal del Ministerio de Educación de Chile.		

Entrando al tema de Estatuto Docente, cabe decir que el CPCh ha pretendido defender como una conquista histórica que resguarda a los profesores de la inestabilidad laboral y la arbitrariedad de los sostenedores. Sin embargo, paulatinamente se registró un cambio en la cultura docente para aceptar en mayor medida elementos como la evaluación y los pagos por desempeño

El Estatuto establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, experiencia profesional y desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo, rigiendo al conjunto de los profesores del país, independientemente de que laboren en establecimientos municipales o privados, y tengan funciones de enseñanza en aula, cargos técnicos o directivos.

Un elemento relevante en el funcionamiento del SEN y en particular de la gestión de la profesionalización docente, es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los establecimientos educacionales (SNED), el cual permite evaluar tanto los logros educativos como procesos asociados al desempeño docente. Las evaluaciones son dos: una se basa en el desempeño de las instituciones y la otra directamente en el desempeño docente en el aula.

Con base en esta información, en el terreno salarial también se ha ido avanzando lentamente en incorporar una fracción variable a los salarios, la que depende del nivel de desempeño, tanto individual como colectivo de los docentes. El Estatuto determina las siguientes condiciones para ingresar en el sistema público y municipal:

Ser ciudadano chileno, y haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuándo fuera procedente, tener salud compatible con el cargo y no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado o procesado por crimen o delito simple (Documento de la OEI, 1993).

En casos excepcionales, el CPCh puede autorizar ejercer la docencia a aquellas personas que no estén tituladas. Los cargos son cubiertos a través de concursos públicos, de los que participan representantes de la administración, directores y profesores. Las instituciones educativas no tienen injerencia en los concursos.

En Chile no existe una carrera docente entendida como “un sistema de clasificación de docentes en categorías o grados jerarquizados, a través del cual se avance en el tiempo según determinados criterios” (OEI, 2003:28). En 1998, comienza el Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FDI) y posteriormente, se reconoce la necesidad de otorgar apoyos financieros a propuestas de mejoramiento de formación docente presentadas por 17 universidades del país, tanto públicas como privadas. De este modo, el Estado entrega a las universidades la responsabilidad de diseñar un mejor modo de preparación docente, de acuerdo a las demandas actuales.

Así, desde fines de los años noventa, la formación docente se desarrolla en universidades públicas y privadas, y en 10 institutos profesionales. En este último caso, sólo para formación inicial y básica. La mayoría de los programas son de naturaleza concurrente. Las carreras se extienden de tres a cinco años (las que preparan para nivel inicial y básico duran de tres a cinco años, mientras que los docentes de enseñanza media se forman en cuatro o cinco años).

Los programas varían considerablemente en su matriculación y en el número de especialidades que ofrecen. En términos generales se observa que las universidades privadas se concentran principalmente en la formación docente para los niveles Parvulario y Básico, mientras que su oferta en el área de Educación Media es mucho menor, tanto en la variedad de carreras como en la cantidad de matriculados.

En las universidades públicas, por su parte, el nivel de matriculación en Educación Media supera el de los otros niveles, así como también la variedad de especialidades que se ofrecen. Además, si observamos las carreras de Enseñanza Media en las universidades públicas y privadas, vemos que estas últimas ofrecen muy pocas alternativas dentro de las ciencias duras.

Los fenómenos previamente descritos pueden explicarse en términos económicos, ya que resulta más barato para las universidades ofrecer formación docente para niveles iniciales y básicos y para carreras “blandas”. En cambio, proveer formación de profesores para Educación Media es más costoso y probablemente no se justifique económicamente.

Las condiciones de admisión para el ingreso a las carreras de pedagogía tienen como requisito general haber obtenido el Certificado de Educación Secundaria y haber aprobado la Prueba de Aptitud Académica. La selección de los postulantes se realiza según el puntaje obtenido durante la Educación Media y las vacantes disponibles. Cada institución puede determinar también otras pruebas y entrevistas personales que forman parte de su proceso de selección.

Según la legislación vigente, pueden acceder a la profesión docente quienes tengan título de profesor o de educador otorgado por escuelas normales, universidades o institutos profesionales. Las líneas generales del SPD se resumen en el siguiente cuadro.

CHILE	CURRÍCULO	ESTATUTO DOCENTE
	Centralizado con posibilidades de adecuación por las AEL	Estatuto Docente 1991(Reformado en 1997, 2001, mayo y junio de 2002, febrero, agosto y noviembre de 2004, y por última vez en 2005) Reglamento de evaluación docente 2005 Beneficios profesionales para trabajadores de la educación y actualización del Estatuto, 2006
	Principales Deberes	Principales Derechos
	Ejercer la función docente en forma responsable. Orientar a sus alumnos Actualizar sus conocimientos y evaluarse periódicamente. Investigar, exponer y enseñar los contenidos curriculares. Respetar tanto las normas del establecimiento en que se desempeñan como los derechos de los alumnos y alumnas. Tener un trato respetuoso y sin discriminación con los estudiantes y la comunidad educativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo. • Respeto a su integridad física, psicológica y moral, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios, degradantes o maltratos psicológicos por parte de los demás integrantes de la comunidad educativa. • Proponer las iniciativas que estimen útiles para el progreso del establecimiento, en los términos previstos por la normativa interna. • Disponer de los espacios adecuados para realizar en mejor forma su trabajo. • Participar en el diseño y desarrollo del programa escolar.
Cuadro 15. Portal del ministerio de educación de Chile.		

MÉXICO

En México se construyó un consenso amplio alrededor del “Estado Educador” desde el régimen de Porfirio Díaz y se fortaleció de manera muy importante durante los gobiernos post-revolucionarios. De hecho, ante la heterogeneidad del movimiento contra Díaz, primero, y entre los caudillos militares, después la educación cubrió con efectividad el ideario de la revolución –popular, democrática en un sentido social, nacionalista, anti-imperialista, obrera, agrarista e indigenista–, todo ello ilustrado didácticamente en los muros del edificio central de la SEP, en el Palacio Nacional y en los edificios icónicos del régimen autodefinido como heredero de la Revolución Mexicana. El artículo Tercero de la Constitución establece como deber del Estado impartir la educación y derecho de los ciudadanos.

El Estado define en qué, cómo, a quién y cuándo educa, porque en el momento que se formula la Constitución de 1917, 9 de cada 10 mexicanos eran analfabetas (Moctezuma, E. 1994). Llama la atención que ni en la Constitución, ni en la Ley General de Educación (LGE) promulgada en 1993 (un año después de la firma del ANMEB), se aporte una definición ontológica de la educación.

De los 90’s las modificaciones constitucionales se habían limitado a la ampliación de los ciclos obligatorios (preescolar en 2004 y secundaria baja en 2006); sin embargo en febrero de 2013 se aprobó una reforma que pone como centro el propósito de la calidad en el sistema educativo, para lo cual consolida un sistema independiente de evaluación integral del SEN, transparenta los recursos del sistema a través de un mecanismo universal de información y ordena la creación del Servicio Profesional Docente.

MÉXICO	DERECHO	CONCEPTO
	<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación.</p> <p>El Estado imparte la educación... básica obligatoria.</p> <p>Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crean el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Servicio Profesional Docente.</p>	<p>La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social. (DOF 17-04-2009)</p>
	GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN
	<p>Ejecutivo Federal. Planes y programas “considerando la opinión de AEL y diversos sectores sociales” y realiza funciones de planeación, administración, coordinación y control del sistema.</p> <p>AEL operar la prestación de los servicios, realizar ajustes menores y proponer reformas.</p> <p>Concurren con el Ejecutivo Federal, a través de la SEP, al Consejo Nacional de Autoridades Educativas</p> <p>La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación se realiza a través de un organismo público autónomo</p>	<p>Planeación centralizada</p> <p>Operación descentralizada</p> <p>Cuerpos colegiados establecidos en norma que no existen o no operan en la realidad.</p> <p>Cuerpos colegiados no establecidos en la norma que si tienen influencia en el gobierno del sistema.</p>
Cuadro 14. Portal del ministerio de educación de Chile.		

La reforma constitucional dio paso a una RE sistemática en la Ley secundaria (LGE), a partir de la incorporación de la calidad como criterio orientador de la educación y el SEN, como se aprecia en el Cuadro 16.

En el último lustro, la educación básica obligatoria se amplió a doce años, incorporando tres de nivel preescolar y tres de secundaria. Mantiene como un principio el carácter laico y gratuito de “toda educación que imparta el Estado”. Aunque es claramente una responsabilidad del Ejecutivo ordenar al congreso expedir leyes que distribuyan:

La función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan (Art. 3, CPEUM).

Por ahora, la LGE establece como derechos de los padres de familia “obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación [básica y a partir del 2011 también la media superior]”. Las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, tienen que informar sobre cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que se aboquen a su solución; “colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos” (Art. 65); prevalecer la visión de que “educar” corresponde a la escuela, acaso con la “colaboración” de los padres de familia.

Tanto el Artículo tercero, como la LGE parecen tener una conexión lejana y difusa con lo que ocurre en el SEN, lo cual resulta paradójico en la medida que representan las reglas del propio sistema. Prueba de ello, se registraron desde el 30 de diciembre de 2002, hasta el 19 de agosto de 2011; un total de 137 reformas a la LGE, de mayor o menor trascendencia, pero prácticamente desconectadas de los momentos climáticos del debate educativo protagonizado por la SEP y el SNTE.

Si bien la LGE fue resultado del ANMEB, ni el Compromiso Social por la Calidad Educativa de 2002, ni la Alianza por la Calidad Educativa de 2008, se vieron reflejados en la ley. En todo caso, aparecen algunos de los temas que se trataron en dichos acuerdos –enfoque a la calidad, transparencia, rendición de cuentas, evaluación– pero no las soluciones que plantearon. La ANMEB, el CSCE y la ACE no contaron con un marco normativo que diera certeza a los compromisos establecidos.

ÚLTIMAS REFORMAS A LA LGE	
FECHA DE LA REFORMA	Reforma (1)
2002, 30 DE DICIEMBRE	03
2003, 13 DE MARZO	01
2004, 10 DE DICIEMBRE	24
2006, 2 DE JUNIO	5
2008, 17 DE JUNIO	1
2008, 15 DE JULIO	2
2009, 17 DE ABRIL	22
2011, 28 DE ENERO	50
2011, 21 DE JUNIO	1
2011, 19 DE AGOSTO	28
Cuadro 17. Total de modificaciones a artículos, fracciones o incisos. Cabe señalar que 32 de estas reformas se hicieron sobre partes de la ley ya reformada, la mitad de estos casos aproximadamente se trata sólo de recorrimiento en el formato de la ley.	

La LGE define al SEN enlistando sus componentes, sin mencionar sus relaciones (Art. 10), ordena a las autoridades educativas “tomar medidas” para “establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, [y] una mayor equidad educativa” (Art. 33).

Igualmente señala que las autoridades educativas “darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones” (Art. 31); y ordena la creación de Consejos de participación social para la educación, en diferentes niveles; sin embargo durante varios años no han funcionado estos organismos.

A pesar de la descentralización acordada en 1992, la SEP se mantiene como responsable de la operación de los servicios de Educación Básica en el Distrito Federal, lo que representa alrededor del 10% de la matrícula. Para el resto de las entidades funciona principalmente como un organismo de planeación, coordinación y evaluación de los esfuerzos educativos. Los márgenes de autonomía técnica de las AEL para la planeación educativa y el diseño curricular son extraordinariamente limitados, por lo que el SEN funciona de manera básicamente similar en toda la república.

Un factor que incrementa esta homogeneidad es la unidad del SNTE como titular de las relaciones laborales en todo el país, sin menoscabo de que cada una de sus secciones sindicales (entre una y tres por entidad) desarrollase hasta 2013, negociaciones propias para ampliar los beneficios de sus agremiados. Esto se estableció, si bien de manera ambigua, en el texto de la Ley General de Educación:

Artículo Sexto. Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley (LGE, Artículos Transitorios).

A pesar de todo lo que se ha señalado, y de las particularidades de la profesión docente, el marco que regula las relaciones laborales de los trabajadores de la educación, en última instancia es el apartado B, del artículo 123 constitucional, que establece la relación “entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”, así como su ley reglamentaria no ha sido modificada para alinearse con la más reciente reforma.

En la práctica, desde su origen, este marco impuso inercias a favor de la seguridad en el trabajo, la antigüedad como principal criterio de mérito; la preeminencia de escalafones administrados por comisiones mixtas (patronales-sindicales); la debilidad de procesos de evaluación de desempeño; y la tutela de los derechos de los trabajadores como “parte débil”.

Por otro lado, existen normas que reglamentan las condiciones generales de trabajo para la SEP y en algunas entidades; sin embargo, en los hechos existió hasta 2013 una nutrida estructura de Comisiones Paritarias Mixtas (SEP-SNTE), alrededor de 30, que se replican en cada entidad de la república para administrar, entre otros asuntos, los concursos de ingreso al servicio educativo; ascensos; cambios intra e inter estatales; becas; premios y reconocimientos al mérito docente; carrera magisterial; lo relativo al personal de apoyo a la educación, es decir, técnicos, administrativos y trabajadores manuales, y un largo etcétera.

Lo relevante de estas comisiones es que, si bien se ajustan a la normatividad interna, lo hacían con la discrecionalidad propia de un grupo de iniciados que conocen la letra chiquita de un conjunto prolijo, disperso y desactualizado de normas que deciden sobre la condición profesional de los maestros.

Frente a la rigurosidad de los procesos de administración del recurso docente en el SEN mexicano, la discrecionalidad fue la norma y los procesos se podían iniciar, indistintamente, en la ventanilla de la autoridad educativa o bien en la ventanilla del SNTE. A pesar de la apertura política, el sistema político mexicano a tenido dificultades extraordinarias para actualizar su aparato normativo.

La gradualidad fue hasta hoy la única vía transitable, pero se requiere sistematicidad e integralidad para desarrollar los procesos de RE que necesita el SEN mexicano, urgido como está de incorporar nuevos temas, como también de redefinir sus prioridades y sus relaciones.

En México, buena parte de la normatividad educativa no pasa por el poder legislativo, sino que se decreta a través de “acuerdos secretariales” emitidos por el Ejecutivo. Por esta vía, en 2004 se creó la Comisión Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), para generar un espacio de coordinación y acuerdo entre la AEF y las AEL (sin considerar al DF ya que sigue pendiente la descentralización de los servicios educativos en esta entidad); se aprobó el estatuto de carrera magisterial (CM), que está centrado en los mecanismos de promoción y la distribución de incentivos vinculados marginalmente al logro educativo; se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano descentralizado (con autonomía técnica) de la SEP, el Programa Nacional de Actualización del Magisterio (PRONAP) y posteriormente, en 2007, el Sistema Nacional de Formación Continua (SNFC).

Se trata de un conjunto de reformas que, si bien apuntan hacia una misma dirección, carecen de la integralidad, sistematicidad, eficacia, complementariedad y difusión para generar el reconocimiento y respaldo social que necesita la transformación que se opera en el SEN, por la comunidad educativa en general y particularmente por el magisterio.

El programa de Carrera Magisterial producto del ANMEB firmado en 1992, representa la más importante iniciativa para incentivar el desempeño de los maestros:

Fue diseñado conjuntamente entre las autoridades educativas federales, estatales y el Sindicato de maestros como un programa de promoción horizontal que busca estimular a los docentes con bonos salariales basados en su desempeño. El programa mide el desempeño docente por medio de una serie de evaluaciones que incluyen pruebas para los estudiantes, así como para los maestros (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006).

Carrera Magisterial (CM) durante sus primeros años permitió reducir las presiones acumuladas en el magisterio por el rezago salarial derivado de las crisis, pero no lo hizo de una manera generalizada y, al menos formalmente, condicionó los ascensos a la evaluación del desempeño de los docentes, sus títulos académicos, exámenes de conocimientos y su participación en procesos de actualización.

Paulatinamente los procesos de evaluación se fueron perfeccionando hasta llegar a un punto límite de desarrollo del programa donde los beneficios se concentraron en un grupo amplio en la base pero muy reducido en su cresta, lo que redujo significativamente su capacidad para incentivar la calidad educativa.

A raíz de esta condición, se realizó una evaluación externa del programa, analizando “una base de datos que contiene información para cada maestro que participó en CM de 1998 al 2003” (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006), arrojando los siguientes resultados. Una primera observación del estudio es importante para el presente trabajo:

La naturaleza política de CM, manejada centralmente por una Comisión SEP-SNTE en la que los dos actores principales no siempre comparten una visión común, han resultado en ambigüedades respecto a lo que deberían ser los objetivos del programa. Por ello, el programa se puede definir tanto, como una nueva estructura salarial escalafonaria, según la visión del SNTE, o como, según la SEP, un sistema de pago por méritos [...] (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006:20).

Una segunda observación revela cierta complacencia de la SEP y el SNTE ante las debilidades formativas de los docentes:

Las pruebas utilizadas por CM para medir preparación profesional tienen un grado adecuado, o casi adecuado, de consistencia interna y confiabilidad; muestran una amplia cobertura de la mayor parte de las áreas curriculares; y están bien alineadas a los temarios proporcionados al docente. Sin embargo [...] evalúan habilidades cognitivas de bajo nivel (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006:20).

En cuanto a los exámenes para los alumnos:

Presentan menores grados de consistencia interna y confiabilidad que los observados en las pruebas docentes, y en algunos casos inferiores a lo que se considera aceptable bajo estándares internacionales [y proponen, como en el caso anterior] habilidades cognitivas de bajo nivel (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006:20)

En cuanto a la evaluación de pares, como parte del desempeño profesional se registraron las siguientes limitaciones:

Los instrumentos y criterios de evaluación no están vinculados explícitamente con estándares de docencia [...] CM no ha realizado evaluaciones empíricas sobre la confiabilidad y dimensionalidad [sic] de los instrumentos de la evaluación colegiada que aseguren un significado sustantivo y que cuenten con propiedades psicométricas sólidas [un rango limitado] y la falta de significado sustantivo de la escala de evaluación utilizada para valorar el desempeño docente (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006:20).

El agotamiento del esquema como incentivo para mejorar la calidad educativa se resume en la observación siguiente:

Una vez que han sido incorporados o promovidos, los maestros parecieran tener todavía menos incentivos para mejorar el puntaje de los alumnos en las pruebas de aprovechamiento escolar, ya que se observan efectos negativos (modestos) en las calificaciones de los estudiantes en dichas pruebas (Santibáñez. L. y Martínez, J.F. 2006:22).

Los investigadores que realizaron este reporte hicieron las siguientes recomendaciones en cuanto a los instrumentos de evaluación:

Diseñarlos e implementarlos acorde a estándares internacionales de calidad... desarrollar y actualizar continuamente manuales técnicos para el desarrollo, administración y reporte de las pruebas de preparación profesional y de aprovechamiento escolar. Estos manuales podrían también incorporar lineamientos para la revisión de los reactivos para minimizar diferentes tipos de sesgos, ya sean de género, culturales o regionales. A su vez, deben incluir lineamientos detallados para la confidencialidad y comunicación de la información de los resultados de las pruebas a docentes, escuelas, autoridades estatales, investigadores y al público en general (Santibáñez, L. y Martínez, J.F. 2006).

En cuanto a los contenidos de las pruebas...

Diseñar una prueba que midiera tanto conocimientos curriculares, como competencias individuales y de enseñanza con el fin de que logren identificar a los maestros con mayores habilidades tanto para recibir los más altos estímulos como para servir como mentores o evaluadores del resto [además de incrementar la exigencia de las evaluaciones conforme se aspire a niveles superiores de CM] (Santibáñez, L. y Martínez, J.F. 2006).

Otra debilidad del modelo es su carácter individual frente a diversas experiencias y propuestas teóricas y normativas que consideran más estratégico que los docentes avancen junto con la comunidad educativa, en procesos colegiados y colaborativos.

De acuerdo al estudio, el impacto de los incentivos de CM con el aprovechamiento escolar “es nulo o muy débil, quizá resulte útil revisar las características generales del sistema de evaluación de CM, los factores que incluye y como éstos se evalúan” (Santibáñez, L. y Martínez, J.F. 2006).

Este estudio, encargado por la Comisión Mixta de CM, dio pie a la reforma integral del programa a pesar del escepticismo de los detractores del SNTE, quienes afirmaban respecto a esta modalidad:

El programa enfrenta serios problemas que atentan –aunque en dimensiones distintas– contra la calidad educativa y la compensación salarial de acuerdo con sus logros. En la agenda política actual no se advierten indicios de que este tema ocupe la atención que requiere. El SNTE ha solicitado que se ponga en marcha un “segundo nivel” del programa y las noticias educativas recientes indican que como resultado de las negociaciones del SNTE con la SEP, el presupuesto del programa (que contaba ya con 312 millones de pesos del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados) se incrementa a 550 millones de pesos

(Reforma, 16 de abril de 2008) (Observatorio Ciudadano de la Educación [OCE] Educación a debate 12, 2008).

En 2010 se acordó en el seno de la Comisión Mixta, la reforma de CM que aplica a partir del ciclo escolar 2011-2012, sin efectos retroactivos para quienes decidan permanecer bajo los lineamientos anteriores, pero sí para quienes opten por nuevas promociones.

En ambos casos hay ventajas y desventajas relativas. La participación continúa siendo voluntaria, se incrementa el puntaje para el factor aprovechamiento escolar que representa ahora el 50% y se vincula al resultado de una prueba nacional estandarizada; se ofrece un puntaje de hasta el 20% para actividades co-curriculares para favorecer el compromiso y la iniciativa de los docentes con el desarrollo creativo del currículo, y se redujeron sustancialmente los puntajes asignados a la antigüedad y la preparación profesional (Anexo 11).

El PRONAP (Programa Nacional para la Actualización de Maestros en Servicio) se creó como reflejo de CM para ofrecer a docentes alternativas de actualización que fortalecieran su desempeño, pero fundamentalmente que les permitieran acceder a los puntajes requeridos. De hecho, es ésta Comisión Mixta la que aprobaba el catálogo de cursos nacionales y estatales que recibirían puntaje en CM. En la medida que el acceso y el ascenso se fue restringiendo por razones presupuestales, los recursos del PRONAP se mantuvieron contenidos al parecer bajo el supuesto de que fortalecer al programa presionaría las finanzas de CM; era claro que la visión de la formación continua estaba supeditada a la dinámica de CM y en menor medida a reconocer la necesidad de la capacitación, actualización y superación profesional en el conjunto del SEN para avanzar en el propósito de la calidad educativa.

Con el propósito de recuperar el valor intrínseco de la formación continua para la práctica y la identidad profesional de los docentes, además de vincular a las Instituciones de Educación Superior con mayor prestigio en la formación continua del magisterio; de profesionalizar a los docentes comisionados responsables de operar los programas de formación continua en las entidades; favorecer la asistencia académica desde las escuelas en procesos formativos colegiados, y consolidar y potenciar una red nacional de alrededor de dos mil Centros de Maestros, en 2008 se aprobó el cambio del PRONAP al SNFC. La idea era generar un marco institucional amplio y competente para desarrollar procesos de formación continua para todos los docentes, de acuerdo y en la medida de las necesidades planteadas por la transformación del SEN (Trejo J. y Martínez, M. 2008).

Bajo la misma orientación se emitió en agosto de 2011, el Acuerdo secretarial 592 relativo a la articulación curricular de la educación básica, donde se plantea también el alcance de la Reforma Integral de la Educación Básica. En el tema que nos ocupa, dada su integralidad, el Acuerdo señala la necesidad de:

Alinear los procesos referidos a la alta especialización de los docentes en servicio; el establecimiento de un sistema de asesoría académica a la escuela, así como al desarrollo de materiales educativos y de nuevos modelos de gestión que garanticen la equidad y la calidad educativa, adecuados y pertinentes a los contextos, niveles y servicios, teniendo como referente el logro educativo de los alumnos [...y] Transformar la práctica docente teniendo como centro al alumno, para transitar del énfasis en la enseñanza, al énfasis en el aprendizaje (SEP, Acuerdo Secretarial 592).

Demanda a los docentes en su planeación:

- Reconocer que los estudiantes aprenden a lo largo de la vida y se involucran en su proceso de aprendizaje.
- Seleccionar estrategias didácticas que propicien la movilización de saberes y de evaluación del aprendizaje, congruentes con los aprendizajes esperados.
- Reconocer que los referentes para su diseño son los aprendizajes esperados.
- Generar ambientes de aprendizaje colaborativos que favorezcan experiencias significativas.
- Considerar evidencias de desempeño que brinden información al docente para la toma de decisiones y continuar impulsando el aprendizaje de los estudiantes (SEP, Acuerdo Secretarial 592).

El Acuerdo exige explícitamente el perfil de un docente creativo, estimulante para sus alumnos, capaz de generar ambientes de aprendizaje, de personalizar su procesos de enseñanza, identificar los aprendizajes esperados en cada nivel y, dentro de estos; los aprendizajes esenciales, y los estándares que cada alumno debe alcanzar y que por primera vez en México, se hicieron explícitos en este documento. Habla del trabajo colaborativo entre la comunidad educativa y plantea...

I.10. Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela.

Desde la perspectiva actual, se requiere renovar el pacto entre los diversos actores educativos, con el fin de promover normas que regulen la convivencia diaria, establezcan vínculos entre los derechos y las responsabilidades, y delimiten el ejercicio del poder y de la autoridad en la escuela con la participación de la familia. En la escuela, la aplicación de las reglas y normas suele ser una atribución exclusiva de los docentes y del director, dejando fuera la oportunidad de involucrar a los estudiantes en la comprensión de su sentido y el establecimiento de compromisos con las mismas. Si las normas se elaboran de manera participativa con los alumnos, e incluso con sus familias, se convierten en un compromiso compartido y se incrementa la posibilidad de que se respeten, permitiendo fortalecer su autoestima, su autorregulación y su autonomía. Sin embargo, es conveniente que las normas del salón de clases y de la escuela se

revisen periódicamente para determinar cuáles son funcionales, que no lesionan a nadie y que apoyan el trabajo conjunto. Asimismo, es necesario que se apliquen a todos, que ante un conflicto que las involucre se escuche a las distintas partes, y que el acatamiento de la norma sea una condición necesaria para el respeto y el cumplimiento de las responsabilidades personales con la comunidad escolar y no como un acto impuesto autoritariamente (SEP, Acuerdo Secretarial 592).

La RE, con el Acuerdo 592, apela a la participación de los padres de familia en el proceso educativo, al compromiso del maestro más allá del espacio físico o temporal que representa el aula (el espacio co-curricular: tiempo para recuperar alumnos, actividades extraescolares, trabajo con los padres de familia, visitas a lugares de interés, etc.), y a la coordinación de los programas, autoridades y actores educativos.

Hasta la RE de 2013 ciertamente se habían dado pasos concretos, pero no suficientemente, transparentes en temas como la contratación de docentes por concursos de oposición y la asignación de estímulos por el desempeño medido con base en una prueba estandarizada nacional, por parte de las autoridades educativas, pero aún queda mucho por hacer: falta evaluar la multiplicidad de los programas (que siguen saturando a las débiles estructuras directivas de las escuelas); dignificar los espacios educativos (infraestructura y equipamiento); apoyar la formación continua de las y los docentes; descentralizar y flexibilizar el currículo; y revalorar socialmente la educación pública y el magisterio.

La RE en México se había desarrollado de manera fragmentada, en cierta medida desde los huecos de la ley, más que desde la ley misma. Los acuerdos SEP-SNTE tuvieron mucha fuerza política, pero muy poca fuerza legal sobre todo después del ANMEB de 1992 y la promulgación de la LGE al año siguiente. Se trataba entonces, hay que recordarlo, de un país que aún se escandalizaba cuando la oposición al régimen ganaba algún municipio de desarrollo medio, donde apenas en una de las 32 entidades gobernaba un partido opositor y donde aún se discutía si los ciudadanos del Distrito Federal –poco más de la décima parte de los mexicanos en ese momento– tenía o no derecho de elegir a sus autoridades.

El ANMEB se convirtió tras diez años de su firma, en una norma cada vez menos adecuada para una sociedad plural, abierta a la globalización y la economía del conocimiento y la creatividad, asociada a la OCDE y sujeta a evaluaciones estandarizadas internacionales orientadas por un enfoque de competencias, como la que prevalece en el México del siglo XXI.

Frente a este agotamiento, los actores flexibilizaron sus posiciones, pero sin llegar a proponer hasta 2013 una política articulada e integral para la profesionalización docente, desde la formación inicial, hasta los mecanismos de ascenso y egreso, pasando desde luego por la formación continua.

El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno federal en las elecciones de 2012 –luego de haber perdido en el 2000, tras una hegemonía de 70 años–, marcó un punto de inflexión en las relaciones entre el gobierno y el SNTE, donde la organización sindical –que mantuvo alianzas funcionales pero ostensibles con los gobiernos opositores al PRI– fue desplazada de la negociación de la política educativa, también de manera ostensible. En este nuevo escenario, una coalición de los tres principales partidos políticos respaldó la propuesta del presidente para reformar el marco constitucional para la educación y el sistema educativo que establece:

- a) “La calidad es una condición que debe tener la educación que imparte el estado”.
- b) El establecimiento de un “Servicio Profesional Docente”
- c) El desarrollo de un “Sistema de información de centros escolares y docentes”.
- d) Confiere autonomía y unidad al órgano rector del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- e) Mayores márgenes para la autonomía de los centros escolares.

CURRÍCULO	ESTATUTO DOCENTE
Centralizado con posibilidades de adecuación por las AEL	Estatuto de Carrera Magisterial 1993, reformado en 1998 y 2011 Mandato para la creación del Servicio Profesional Docente (2013)
Principales Deberes	Principales Derechos
<p>Ingresar sólo por concurso público y mérito académico</p> <p>Participar en programas de formación inicial y continua, orientados a la profesionalización.</p> <p>Participar en procesos de evaluación del desempeño docente y de logro educativo de los alumnos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en el diseño y desarrollo de los proyectos estratégicos de transformación escolar, donde se llevan a cabo • Participar en Carrera Magisterial. • Participar en programas de formación continua • Piso salarial profesional • Ascender por mérito profesional y desempeño
Cuadro 18. Información tomada del CPEUM, LGE.	

La reforma constitucional fue aprobada en febrero de 2013 y el plazo para aprobar la reforma en la legislación secundaria fue de seis meses no cumplidos al momento de redactar estas líneas. Sólo entonces quedarán a la vista los alcances, el sentido de estas propuestas y, en su caso, el papel que corresponderá al SNTE. A pesar de la exclusión del SNTE en la etapa de formalización de las RE en la legislación mexicana, es notoria la convergencia de los avances anteriores a 2013 con los acuerdos SEP-SNTE, particularmente con la ACE.

PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIÓN DOCENTES Y LA CALIDAD DE LAS REFORMAS

Como pudo observarse, en todos los casos revisados la participación de las OD resultó determinante para llevar a cabo las RE.

ARGENTINA

Para el caso de Argentina, los temas de la RE permanecieron en un plano relativamente alejado de los procesos educativos y se ocuparon sobre todo de la gestión del sistema y la administración de los recursos. Los docentes no parecieron dispuestos a transitar en solitario por la RE —evaluar sus conocimientos y desempeño— dado que esta individualización cuestionaría el papel de los sindicatos como defensores de los derechos laborales colectivos de los docentes.

La fragmentación del SEN argentino se expresa también en su sindicalismo docente, lo que habla de una competencia intensa y abierta por incrementar la membrecía a costa de otros, y aquí ninguna OD quiere ser “ese otro”. El incentivo que mueve a las OD en este esquema ha sido privilegiar la perspectiva del derecho de los docentes sobre cualquier otra consideración, incluso sobre la calidad educativa, aún bajo con la presión social generada por la difusión mediática y los indicadores nacionales e internacionales.

De cualquier forma, dada la complejidad del sistema y el carácter multifactorial de la calidad educativa, siempre será posible argumentar, con razón, que la mejora puede comenzar en otra parte (en la infraestructura, los programas sociales, los materiales y métodos educativos, el apoyo de los jefes de familia, etc.) antes que aceptar poner contra la pared a (los propios agremiados), lo cual tampoco puede arrojar por sí solo resultados notables.

Destacan en el SEN, los espacios de corresponsabilidad a desde los consejos al más alto nivel hasta juntas de gobierno en las escuelas, pasando por los estados (provincias) y municipios, lo que habla de mecanismos de gobernanza ampliamente distribuidos que abonan a la estabilidad del SEN, amortiguando la presión social, más allá de sus resultados.

Es evidente que la alta capacidad de influencia de la CETERA, pero más allá de esta, del sindicalismo docente que comparte una alineación opuesta a las RE, ha impedido avanzar en mecanismos de reconocimiento por méritos y de evaluación del desempeño, por lo que el funcionamiento del SPD se mantiene bastante alejado de los criterios de la NGP y de los objetivos de la Calidad Educativa entendida bajo los parámetros que evalúa PISA.

BRASIL

En el caso de Brasil, la fragmentación del sistema es aún mayor que en el resto de los SEN analizados por la importancia que tiene la prestación de servicios en el nivel municipal; sin embargo, las OD encontraron en la reforma del financiamiento un tema común que, con relativa rapidez, ha nivelado un sistema cuyos desequilibrios eran ancestrales. La pauperización de los docentes en ciertas regiones hacía inviable la mejora del sistema, de la misma forma que la consolidación del FUNDEF generó entusiasmo y mejores resultados en el conjunto del SEN. Además, las características del fondo, incentivaron una mayor preparación profesional de los docentes (Vegas, E y Umansky, I. 2005).

La particularidad de Brasil frente a los países comparados, es que su SEN no sólo parece estar en expansión sino también en construcción, por lo que hace al fortalecimiento de la escuela pública bajo condiciones de inclusión, equidad y calidad. La atomización de los servicios educativos se evidencia también en la fragmentación del movimiento docente y las complejas relaciones de colaboración y competencia que establecen entre sí. Un tema común es el imperativo de la equidad, lo que se refleja en la Constitución como en la ley secundaria, sin embargo este acuerdo abre un terreno de disputa importante en la relación del estado con las instituciones privadas de carácter religioso a las que subvenciona.

Todo parece indicar que el SEN no tiene condiciones para priorizar la calidad como su propósito educativo; sin embargo, establecerla entre sus prioridades ayuda a enmarcar procesos fundamentales y que, de hecho, ya están ocurriendo como la selección de docentes por oposición en el SEN brasileño que pueden, facilitar dicho objetivo.

La influencia de la CNTE no se ha opuesto a estos mecanismos; por el contrario, parece pugnar por un robustecimiento institucional del SEN, donde una mayor transparencia en la administración del cuerpo docente y los mecanismos de evaluación están alineados con los propósitos de la OD, aunque no son por ahora su prioridad.

CHILE

La evolución de la OD en Chile presenta un tránsito abrupto, desde el agobio y el acotamiento durante la dictadura hasta su empoderamiento como actor de la transición democrática ya como la CPCh. Si bien el magisterio emerge de la dictadura cargado de rezagos y afrentas en materia laboral, también es cierto que el carácter único que brindó la dictadura a esta OD, sentó las bases para una recuperación acelerada de su influencia política. De ahí que haya acompañado al conjunto de reformas que fueron ajustando el modelo de mercado que heredó la dictadura hasta culminar en 2009, con una participación determinante en el diseño de la nueva Ley General de Educación.

A pesar de su fuerza política, el CPCh no se opuso al esquema de incentivos ligados al desempeño, a la evaluación sistemática e integral de los docentes por instancias independientes, ni a la instalación de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y evaluación con consecuencias en el SEN. De hecho, participa en las instancias que llevan a cabo estos procesos. A cambio, ha logrado incrementos substanciales al salario, incentivos a los colectivos de las escuelas con desempeño superior, mayor vinculación de los procesos de formación inicial y continua con las instituciones de educación superior del país, así como programas y acciones para lograr mayor reconocimiento social para los maestros.

MÉXICO

En México ocurrieron logros parecidos a los chilenos, aunque desde rutas muy diferentes. Aquí, el carácter casi único del SNTE, su cercanía al poder y su presencia en los espacios de coordinación y dirección de las estructuras educativas de todo el país, puso a la organización en el dilema de tener que gestionar –incluso diseñar– reformas que en alguno o varios de sus aspectos, alterarían ciertas condiciones de ventaja o privilegio para sus agremiados. De no hacerlo, el SNTE hubiese enfrentado presiones mayores y riesgos, como el colapso de la imagen de la escuela pública en la medida que perdiera su posibilidad de convencer a la población de que representa una opción educativa real, con base en la calidad de sus procesos y resultados.

La coordinación SEP-SNTE permitió transformar paulatinamente las instituciones del SEN, sus prácticas y procesos en temas sustanciales de la NGP. Por ejemplo, el enfoque a la calidad, la transparencia en los resultados educativos, la rendición de cuentas y la evaluación permanente sin consecuencias punitivas (pero sí en la toma de decisiones).

Entre 2007 y 2011, el SNTE logró el control de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP y desde ahí impulsó un currículum “articulado” en los tres niveles de la educación básica (Preescolar, Primaria y Secundaria), orientado a competencias y con estándares de aprendizaje claramente definidos; la enseñanza del inglés desde tercero de preescolar hasta la conclusión de la secundaria; la ampliación del horario escolar y la alimentación de alumnos en las escuelas; la prohibición de vender alimentos y bebidas “chatarra” en las tiendas escolares; un sistema de formación continua y superación profesional de los docentes con mayores recursos, incentivos de mercado y abierto a la participación de universidades públicas y privadas e institutos de investigación; un sistema de asesoría académica y formación continua en los centros escolares; la profesionalización de los asesores técnico pedagógicos de las primarias indígenas; la planeación participativa en las escuelas. Además, en el marco de la Alianza para la Calidad Educativa, el SNTE promovió (desde sus cuadros sindicales, pero también desde

sus cuadros burocráticos de la SEP) una reforma meritocrática de carrera magisterial, el fortalecimiento académico de las escuelas normales y una reforma de la evaluación educativa, entre otras. Aunque en muchos casos se trató de la continuación o evolución natural de políticas precedentes, es claro que esa gestión “del SNTE” no representó un golpe de timón en el diseño y gestión de las políticas públicas para las RE que se venían gestando bajo el paradigma de la calidad.

En síntesis, las experiencias de Chile y México son parecidas porque la representación de los maestros está concentrada en una sola organización; ambas han aceptado moverse en favor de reformas que buscan instalar procesos de calidad en los SEN e, incluso, han tomado iniciativas al respecto. Ambas organizaciones aceptaron la asignación de estímulos vinculados al desempeño y, por ende, de procesos de evaluación de competencias docentes, todo ello ligado a la idea de elevar la calidad del profesorado en todas las etapas de su profesionalización, generando procesos complejos y alineados a los propósitos de la equidad y la calidad educativa desde la profesionalidad docente, entendida como la toma de conciencia de su labor social, su identidad e intereses colectivos.

Cabe señalar, sin embargo, que ni las reformas en México centradas en CM, ni las reformas en Chile lograron los efectos esperados en el incremento de la calidad educativa: no fue suficiente o se agotó rápidamente la estrategia de incentivar el ingreso económico de los docentes —sea de manera individual como en México, o bien colectivamente, como, como en Chile—, lo cual no fue impedimento para que, los procesos de reforma queden instalados en los respectivos SEN y se complementen con distintos ordenamientos para atender los determinantes de la calidad educativa, principalmente los relacionados con la equidad en el acceso a servicios, ya sea en términos de infraestructura, asistencia social, planes y programas, materiales y métodos, y la calidad del desempeño docente.

Así desde de 2011, ambos SEN cuentan con referentes claros sobre los estándares de desempeño estudiantil en los diferentes grados de estudio, así como estándares para el desempeño de los docentes.

La calidad jurídica de las reformas revela un proceso sistemático e integral en el caso de Chile, con la elaboración de un conjunto de leyes que aclaran, transparentan y estabilizan el funcionamiento del SEN, frente a un conjunto abundante pero disperso de reformas, la emisión de decretos del ejecutivo y acuerdos secretariales, y la falta de soporte jurídico sólido a los acuerdos de la SEP y el SNTE (lo cual fue subrayado en la reforma de 2013, ya conectada).

Ante todo ello, si la participación de las OD ha sido y es indispensable para llevar a cabo las RE, también es cierto que su calidad no tiene tanto que ver con la participación de las OD como con la forma de participar, ya sea centrándose en sus intereses gremiales (Argentina), encontrando puntos de convergencia entre sus intereses gremiales básicos y las oportunidades de desarrollo del SEN (Brasil y FUNDEF), o bien replanteando

sus intereses gremiales a una lógica de profesionalización y profesionalidad que asume mayor responsabilidad con los resultados del SEN en su conjunto, al tiempo que busca lograr beneficios más acordes con esta aspiración; es decir no sólo salariales, sino los tendientes a fortalecer, reconocer y recompensar sus capacidades profesionales como educadores (Chile y México).

No se trata de afirmar que los modelos de incentivos de Chile y México son ejemplares, de hecho ambos fueron rediseñados y están a prueba, sino solo de establecer que su proceso para subir a la agenda, diseñar, gestionar, evaluar y controlar, políticas públicas acordes con modelos de gestión alineados al Estado Liberal Democrático, sí presentan mayor consistencia que las demás OD analizadas.

VI. DESEMPEÑO DOCENTE Y CALIDAD EDUCATIVA

Los sistemas integran entradas, procesos y salidas. La calidad es un atributo importante de cada elemento, proceso y resultado del sistema. Dada la recursividad del SEN y de cada uno de los sistemas que en él concurren, la posibilidad de determinar y evaluar la calidad resulta particularmente desafiante. Para ello hay que preguntarse ¿calidad en qué? ¿De quién? ¿Para qué? ¿Para quién? Es necesario construir algunos anclajes y aceptar la simplificación que esto implica, así como sus ventajas y limitaciones para el presente trabajo.

Si tomamos un referente de las agencias internacionales, la UNESCO en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990), justo cuando iniciaba el periodo de reformas políticas y educativas que nos ocupan, acordó lo siguiente:

Cada persona –niño, joven o adulto– deberá poder contar con posibilidades educativas para satisfacer sus necesidades de aprendizaje básico... [que] abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos mismos del aprendizaje básico (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo (Schmelkes, S. 1994).

A pesar de su lejanía temporal este enfoque continúa siendo el principal referente de calidad para los SEN, en cuanto define un propósito amplio y compartido. Su mérito es superar las visiones autorreferentes sobre el valor del desempeño de los SEN que terminaron por nublar la posibilidad de establecer juicios objetivos y críticos hacia los sistemas y sus elementos esenciales. De manera que la educación, la escuela y los docentes dejaron de ser valiosos y benéficos por definición, prácticamente con independencia de las condiciones concretas en que se imparta el servicio educativo.

Desde entonces, la perspectiva sobre el tema ha variado profundamente. La calidad es la preocupación central en los servicios de educación básica, entre otras cosas porque la cobertura en estos niveles está prácticamente resuelta (Anexo 7).

COMPARABILIDAD, PERSPECTIVAS Y PARÁMETROS DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Frente a la necesidad de encontrar referentes válidos para identificar y evaluar la calidad educativa, los estudios comparativos salen al paso como un recurso viable: comparar, con relativa validez, procesos y resultados educativos de distintos sistemas para ofrecer posibilidades analíticas diversas que permitan imaginar rutas distintas para la transformación de los SEN. Así, se han construido consensos que terminaron por configurar un paradigma complejo pero ampliamente aceptado sobre la calidad de la educación y sus principales procesos: la enseñanza y el aprendizaje. Veamos:

La definición de la calidad de la enseñanza no puede estar desvinculada de la definición de los propósitos de la educación. Porque la enseñanza tiene o no calidad en función de algunos propósitos, de criterios normativos que reflejan visiones valóricas, así como relaciones de hecho entre lo que se aprende en la escuela y el contexto social en el cual deben desempeñarse los egresados (Reimers F. y Villegas-Reimers E. 2005:92).

La operación de este principio en el ámbito de la pedagogía y las políticas educativas,

[...] ata (a la educación) a una visión clara de la contribución al desarrollo de competencias con significación fundamentalmente fuera de la escuela [lo que] representa un desafío conceptual y político de orden superior en la conducción y gestión de la educación (Reimer F. y Villegas-Reimers E. 2005).

Se trata de un enfoque amplio cuyas posibilidades de logro implican a todos los elementos y procesos del sistema. De hecho, el planteamiento de Reimers y Villegas sobre la calidad inicia con la condición de “poder contar con posibilidades educativas”. Si se cuenta con ello, el proceso educativo se pone efectivamente en marcha, de lo contrario no se lleva a cabo o se limita a procesos de instrucción, capacitación o escolarización; pero no de educación con calidad, definida ésta de acuerdo a su pertinencia y sus propósitos:

[...] ‘una educación de calidad es aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades y en felicidad’, porque todos merecemos la felicidad o, como se expresa en francés, le bonheur. En este sentido es válido plantear que el derecho al bienestar no es un derecho que se deba postergar para la vida adulta (Braslavsky C. 2004).

De la misma forma que resulta difícil simplificar los propósitos de un sistema complejo, como lo es cada SEN, resulta aún más desafiante establecer parámetros para valorar sus elementos, sus procesos y resultados. Cada sistema y cada subsistema con sus respectivos elementos son singulares y están determinados por su contexto. Con respeto a la calidad educativa podemos evaluar diferentes ámbitos, siguiendo a Braslavsky, destacan los siguientes:

- 1) La pertinencia social y personal de sus contenidos y sus métodos, es decir, “si permite construir un sentido profundo y valioso del bienestar y acceder a ese bienestar mientras [los estudiantes] están en la escuela y cuando salen de ella”.
- 2) La estima y autoestima de los involucrados y el valor que se da a la educación.
- 3) Su fortaleza ética y profesional.
- 4) El ejercicio del rol directivo y de modo más específico, la de directores y directoras de escuelas⁵¹.
- 5) El trabajo en equipo en la escuela y los sistemas educativos.
- 6) Alianzas profundas entre la familia y la escuela, como instituciones con funciones diferenciadas y complementarias.
- 7) Un currículo pertinente y un desarrollo curricular integral y atractivo.
- 8) Materiales educativos suficientes, variados y pertinentes.
- 9) Didácticas variadas y al alcance de los profesores.
- 10) Mínimos materiales e incentivos socioeconómicos y culturales que hagan posible el acceso al proceso educativo, es decir, condiciones efectivas de equidad y oportunidad.

Este último punto que, como afirma Bravslasky, “podría haber sido el primero”, establece una conexión sólida desde la perspectiva de la educación desde y para la democracia, entre dos nuevas exigencias de los SEN en la región. Además de la calidad, la equidad como condición necesaria y propósito relevante, como se explica enseguida:

⁵¹ “Entre las características de los directores concretos que logran que las escuelas «enseñen lo que tienen que enseñar en felicidad» tres aparecen como decisivas. La primera es de orden subjetivo. Se trata del valor que se otorga a la función formativa de los establecimientos educativos. La segunda podría definirse como la capacidad que tiene la dirección de *construir sentido* para el establecimiento en su conjunto, pero también para cada uno de los grupos y las personas que lo integran. En cuanto a la tercera, podría decirse que es la capacidad que posee la dirección de *construir eficacia*, es decir, que cada uno de esos grupos y personas sientan y corroboren empíricamente que el sentido que buscan en ese establecimiento se realiza con una relación aceptable entre la inversión personal de tiempo y energía, y el beneficio que se obtiene en relación con el sentido buscado” (Braslavsky, C. 2004:27).

Los defensores de la democratización caminaron, además, hacia la consecución de una condición que parecía irrenunciable: la importancia de los aspectos sociales [...] Inserta en estas cuestiones sociales, una de ellas constará como máxima prioridad, y se mantendrá a lo largo del tiempo hasta el momento presente: la conquista de la *equidad* o igualación de las posibilidades de acceso y disfrute de una educación de calidad, en *sensu lato*. De este modo, ‘calidad’ y ‘equidad’ se erigen en premisas irrenunciables legitimadas desde la democracia educativa (Martínez Usarralde, M. 2005:27).

De manera que las evaluaciones cuantitativas y estandarizadas que se aplican cada vez con mayor frecuencia y protagonismo en el SEN representan indicadores relevantes del alcance de los resultados obtenidos en términos de logro educativo, son también indicadores atendibles de las condiciones de equidad en que se desarrollan dichos procesos.

EVALUAR PARA MEJORAR

Cada vez en más países y regiones del planeta se consolida la tendencia de valorar la calidad por los resultados que obtienen los alumnos en pruebas estandarizadas internacionales. Se trata de un parámetro externo a los sistemas y que puede no responder a las orientaciones, prioridades, principios, políticas y estrategias que cada SEN implementa y que –al menos idealmente– responden a los diagnósticos y necesidades de cada país.

Llama la atención que estos organismos constituidos en referentes de la calidad educativa en el ámbito global, eludan aportar “una definición única y estricta de calidad” (OCDE, 1991:37). En todo caso, el paradigma que ha terminado por imponerse globalmente –incluyendo a los países comparados en este estudio– es el que identifica la calidad con la eficacia, es decir, con los resultados finales de la intervención educativa: el logro educativo de los alumnos. Ese referente se asume en el presente trabajo únicamente para propósitos de comparación, pero antes se presenta una somera revisión de otras posibilidades para valorar la calidad educativa, que ubica los SEN comparados en órdenes de prelación diferentes (todos válidos) de acuerdo a los parámetros que se adopten.

La valoración de la calidad pasa por la discusión de la eficiencia y la eficacia, es decir, por la evaluación de los procesos y resultados. Si bien el impacto último y deseable de la política educativa es que los alumnos aprendan la propuesta curricular y la hagan parte de sus herramientas individual para comprender las situaciones que les presente la vida y resolverlas de manera favorable y creativa (ya vimos a Delors y su propuesta de saber conocer, ser, hacer y convivir); lo cierto es que se trata de procesos diferentes para cada individuo y que no podría ocurrir de otra forma.

En todo caso, de la misma forma que la equidad y la calidad no pueden estar desvinculados, los procesos de evaluación y mejora continua son inherentes a la calidad. Así, para Carlos Muñoz Izquierdo una educación es de calidad:

[...] cuando sus resultados, además de ser eficaces, de estar equitativamente distribuidos, de ser relevantes y de haber sido obtenidos por medio de procesos educacionales culturalmente pertinentes, también se logran con el aprovechamiento óptimo de los recursos utilizados en su impartición (Muñoz, C. 200: 22).

Sylvia Schmelkes, por su parte, formuló una propuesta para incorporar los principios de la Calidad Total—desarrollada para el ámbito empresarial— en las escuelas públicas mexicanas (Schemelkes S., 1994). Frente al debate sobre la calidad educativa, acercarse a los resultados resulta una salida útil pero representa también un atajo analítico que simplifica circunstancias y fenómenos diversos y complejos. Para prevenir juicios apresurados, revisemos algunas alternativas a PISA que ayudará a ponderar el desempeño de los SEN comparados en este trabajo.

EQUIDAD PARA LA CALIDAD EDUCATIVA

La equidad es un elemento central de la calidad educativa, y más aún cuando se refiere a la necesidad de establecer condiciones de acceso a la educación, que de otra forma no se lograrían. Lo anterior tiene que ver con las circunstancias de las personas, pero no se limita a estas. Bajo el concepto de “condiciones de educabilidad” se trata de explicar esta condición mínima y a la vez compleja que hace posible o no acceder y, en su caso, aprovechar la educación para los propósitos personales y colectivos de cada estudiante:

La educabilidad se refiere [...] a dos tipos de factores distintos: (a) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una *socialización primaria* mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a [...] la escuela (Tedesco, J. 2000).

Simplificando, podría señalarse que la equidad en el sistema educativo corresponde a la educabilidad. Paradójicamente, avanzar hacia este propósito resulta cada vez más difícil por las siguientes razones. Primero, la crisis fiscal de los Estados Latinoamericanos en los 80's limitó las condiciones de operación del SEN y, en general de la política social. Segundo, el nuevo paradigma de desarrollo económico, social y cultural en la región está basado en la centralidad del individuo. La solidaridad y otros valores similares como la justicia social, el cooperativismo, el mutualismo, entre otros, se han retraído

en la interacción social y el SEN. Tercero, porque ciertas pautas del gasto social en los países de la región tienen un impacto regresivo en las condiciones de equidad que buscan construir. Para el caso de México, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011, advierte lo siguiente:

Si en lugar del ingreso se toma el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como referencia, surge un nuevo panorama en donde el gasto educativo ya no es progresivo mientras que el gasto en salud y las transferencias resultan ser menos regresivos. En ambos casos, la distribución del denominado gasto federal en desarrollo humano promueve la desigualdad en vez de corregirla (PNUD, 2011:17).

No tengo datos sobre situaciones similares en el resto de los países comparados, pero estima que la transferencia de recursos públicos a proveedores de educación del sector social o privado en Brasil y Chile, sin duda tienen también efectos regresivos en términos de un desarrollo social incluyente y con equidad. Por tanto, abatir la inequidad en la región es tanto o más difícil que avanzar en la calidad educativa o, peor aún, dada la estructura económica y la dinámica sociocultural que prevalece, algunos avances en la calidad –medida a partir de los resultados de PISA y otras pruebas estandarizadas–, parecen lograrse a costa de incrementar la inequidad en el sistema⁵².

La inequidad, en consecuencia, no es sólo un elemento pasivo que el SEN combate y reduce en su acción cotidiana en una medida difícil de determinar, también es producto del propio sistema. Esta paradoja socioeconómica por la que el SEN no sólo ofrece oportunidades de desarrollo personal y colectivo, sino también las niega o las limita, tiene un símil en otra paradoja socio-cultural dado que el SEN –y particularmente la escuela– no sólo educa, sino también deseduca y maleduca a muchos estudiantes.

La evidencia de estas paradojas es relativamente fácil de documentar en los testimonios de aprendizajes deficientes o inclusive distorsionados que marcan a los alumnos y les impiden seguir aprendiendo dado que sus bases cognitivas no son sólidas, o bien si consideramos el dato relativo al porcentaje de jóvenes mexicanos y argentinos que se ubicó en los niveles más altos de la escala de PISA 2006 (los correspondientes al 5 y 6) que fue de cero, lo que no refleja los porcentajes –cualesquiera que sean– de adolescentes intelectualmente sobre dotados y con talentos especiales que necesariamente tienen ambos países. Puede inferirse que la escuela limitó no su inteligencia, pero sí su capacidad para utilizarla en la resolución del tipo de problemas que plantea la prueba o, peor aún, que el modelo educativo uniformizante tiende a excluirlos del sistema.

⁵² Como se vio en capítulos anteriores, la discusión sobre la RE en Chile transitan desde ese eje y comienza a estar presente en el debate del SEN en México, por sólo citar ambos ejemplos.

Esta condición no parece ser producto sólo del interés de algunos actores en detrimento del interés de otros; responde a modelos de intervención en la política social que requerían maximizar el impacto de recursos limitados ante la gravedad del rezago social acumulado; carecían de estrategias y técnicas de análisis social y diseño de políticas que hicieran factible la focalización de apoyos para evitar los efectos regresivos de algunas políticas generalizadas que mantuvieron prácticas clientelares como determinantes de la política social, antes y después de las transiciones democráticas; asignando mayores beneficios públicos hacia los grupos con mayor capacidad de influencia política, en lugar de hacerlo hacia quienes tienen más necesidades.

La inequidad tiene en los países analizados determinantes estructurales que no sólo la explican, sino también tienden a reproducirla. La inequidad impone un límite a la eficacia de las políticas sociales y en consecuencia, a los objetivos de calidad en los SEN.

LA CALIDAD DEL SEN MEDIDA POR LA SATISFACCIÓN DE LOS JEFES DE FAMILIA

PISA ha generado una transición en la formación de percepciones sobre la calidad de la educación pública que tradicionalmente presentaba una fuerte relación entre la complacencia y la necesidad. Tradicionalmente, donde mayor necesidad hay del servicio, su valoración tiende a ser más favorable⁵³, sobre todo cuando se interrogaba de manera específica sobre la escuela donde asisten los hijos, o bien, sobre los maestros que les dan clase. Por ejemplo, un estudio de 2012 sobre la valoración de la calidad de la educación pública en Latinoamérica (OEI, 2012:33) revela que en una escala de 0 a 10, el promedio de la región es 5.8. El valor más bajo en la percepción social correspondió a Chile, con 3.9, después Brasil con 5.2, Argentina con 5.6 y México con 5.9, siendo éste último el único que se ubicó por arriba del promedio.

En cuanto a la valoración de la educación privada, el promedio en la región es 6.6 (0.7 por encima de la pública); en Argentina fue de 6.2 (con diferencia de 0.8); Brasil, 6.7 (1.5); Chile, 6.2 (2.3); y México, 6.7 (0.8).

Si proponemos que la apreciación real de la sociedad respecto de la educación pública está más relacionada con el diferencial entre la valoración de la educación pública y la privada que con los resultados absolutos, tenemos que la percepción en México y Argentina es que existe una escasa diferencia entre la educación de sostenimiento

⁵³ En el estudio de la OEI sobre la valoración de la calidad de la educación en Latinoamérica, el mayor aprecio en todos los niveles y modalidades se presentan en los países de menor desarrollo como El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Registran un diferencial menor a cuatro décimas en la valoración entre la educación pública y privada, e incluso en El Salvador es favorable en .04 puntos a la educación pública, en Honduras es favorable la escuela privada sólo en .01 puntos y en Venezuela en 05.

público y la de sostenimiento privado (11%, y 12.3% respectivamente). En el caso de Brasil, la apreciación favorable a la educación privada se duplica con relación a las anteriores, alcanzando una valoración de 22.3% de la primera sobre la segunda; finalmente en el caso de Chile la cifra se eleva al 37%.

En promedio hay un diferencial de 20.65% que considera superior la educación privada, respecto de la pública⁵⁴. México (46.7%), Argentina (40.4%), Brasil (1.65%) y Chile (79%) por encima del promedio. En términos porcentuales, la apreciación de la educación pública con relación a la privada sería de 90.3% en Argentina; 88.0% en México; 77.6% en Brasil y sólo 62% en Chile. Dicho de otra forma, la educación pública conserva en el momento que se realizó el estudio, una apreciación favorable en Argentina (100%) México (97.4%), media en Brasil (85.9%) y desfavorable en Chile (68.6%)⁵⁵. Esta percepción ha evolucionado de manera distinta durante los últimos diez años en los países analizados.

Veamos, en Argentina el 28% de los entrevistados en el citado estudio (OEI, 2012) considera que en 2012, la educación pública fue mejor que hace diez años, pero el 39% considera que está peor. En Brasil, el 43% considera que está mejor y el 25% que está peor; en Chile sólo el 21% considera que está mejor y el doble de esta cifra, el 41%, piensa que ha empeorado; finalmente en México, el 51% piensa que está mejor y sólo menos de la mitad, el 23% piensa que está peor.

La evolución neta de esta percepción es menos 20 para Chile; menos 11 para Argentina; más 18 para Brasil y más 28 para México (OEI, 2012:44). Es decir, se registra una percepción de confianza respecto de la evolución de la escuela pública muy alta en México (100%), favorable Brasil (64.5%), muy baja en Argentina (menos 139.2%) y bajísima en Chile (menos 171.4%).

Si la satisfacción respecto de la escuela pública puede serlo también, sobre la robustez del SEN, entonces la percepción sobre el sentido en que estos han evolucionado durante la última década podría relacionarse tangencialmente con la valoración social de las RE que se han desarrollado en ese periodo. Esto no presupone alguna conclusión particular sobre la pertinencia o calidad de las RE, es claro que la insatisfacción podría referirse a las RE, como también a la falta de estas. En este caso, sólo se toma el indicador de satisfacción, sin indagar sus contenidos⁵⁶.

⁵⁴ Si consideramos la calificación dada a la educación privada como el óptimo (100%) y lo relacionamos con la evaluación dada a la educación pública.

⁵⁵ Esto si tomamos como referencia (100) la percepción más favorable hacia la escuela pública como se presentó en Argentina.

⁵⁶ La percepción social está fuertemente determinada por el momento en que se hace el levantamiento; por ejemplo, en Chile coincidió con un intenso movimiento de estudiantes inconformes con el funcionamiento y los resultados de su SEN, en México con una intensa campaña para desacreditar el papel del magisterio; aunque ambos sistemas tienen los mayores resultados en PISA 2006, entre los países comparados.

LA CALIDAD DEL SEN, MEDIDA POR LA COBERTURA

Trasladar el enfoque del SEN de la cobertura a la calidad no significa que la cobertura deje de ser importante. En este caso se trata de impulsar la cobertura –con calidad– en los niveles donde se presentan aún importantes rezagos, como en preescolar, medio superior y superior. Aunque estos últimos no forman parte del centro de este análisis, es válido proponer que la calidad de la educación básica se proyecta en la matriculación y egreso de los niveles educativos superiores (Anexo 7).

La educación preescolar o parvularia es un apoyo importante para el desempeño educativo de los estudiantes en las etapas posteriores. Bajo este argumento, el SNTE promovió en México una reforma constitucional que estableció como obligación del estado ofrecer educación preescolar desde los tres años hasta los seis, de manera universal y gratuita. En Chile se amplió el servicio de manera similar, aunque la particularidad del modelo del financiamiento parece no incentivar la matriculación de alumnos en este nivel educativo. Argentina tiene normados tres años de preescolar, pero sólo el último se considera obligatorio; en tanto que Brasil no considera este servicio como obligatorio para la educación pública. De acuerdo a lo anterior, las tasas brutas de escolarización en el último año de preescolar son: Argentina 66%; Brasil 69%; Chile 55% y México 106%.

Por otra parte, a pesar de las diferencias socioculturales y económicas, en el siguiente ciclo que corresponde a la educación primaria, Argentina y México presentan una Tasa de sobrevivencia en el último grado similar (87%), Chile tiene el valor más alto con 98% y el menor corresponde a Brasil con el 80%.

La captación de estos egresados en secundaria es cercana al 100% en los cuatro países comparados, pero esta similitud se rompe dramáticamente cuando comparamos la Tasa Bruta de Matriculación (TBM) en secundaria alta o media superior (EMS) y en Superior. En el primer caso, México y Argentina logran atender sólo alrededor del 60% de los jóvenes que se encuentran en la edad normativa para cursar este ciclo (entre 15 y 18 años aproximadamente), y sorprendentemente Brasil, se ubica por encima del resto de los países con una TBE de 95% en este nivel⁵⁷, contra 87% de Chile.

De manera que si consideramos que la calidad de un SEN debe medirse por la capacidad de atender la demanda educativa de su población, tenemos que en el nivel básico –en el que se centra este trabajo– la diferencia es que México ha logrado universalizar el tercer año de preescolar por encima del resto de los países comparados, mientras que en primaria y secundaria no se registran diferencias considerables.

⁵⁷ Una explicación del boom brasileño puede encontrarse en la laxitud y baja calidad académica de los programas de EMS.

Sin embargo, no se puede desconocer que una educación básica de calidad –en cualquiera de sus acepciones– tendría que reflejarse en la continuidad de los estudiantes hasta egresar de los niveles formativos terminales. En tal caso, si nos ubicamos en el nivel superior, resulta que el SEN argentino tiene una TBM del 64%, seguido del de Chile con el 47%, lo que representa casi el doble de las cifras de México y Brasil con 26% y 25%, respectivamente.

EL FACTOR SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL

Existen múltiples factores asociados al logro educativo de los estudiantes y tiene que ver con lo que ocurre en distintos ámbitos, principalmente en la escuela y el aula, pero también está fuertemente relacionado con el contexto socioeconómico y cultural en que viven los estudiantes y donde se ubican las escuelas (Treviño, E. 2010).

Un estudio reciente sobre este tema en Latinoamérica concluye que “el contexto social, económico y cultural es el ámbito que ejerce una mayor influencia sobre el aprendizaje” y que el efecto de la escuela como diferencial en el aprendizaje, una vez aislados los factores del contexto, “se ubica en un rango de entre el 5 y el 30% en la mayoría de los países” (Treviño, E.2010). Lo cual resulta especialmente preocupante en la región con mayor desigualdad del planeta.

Esta información relativiza el impacto del SEN para mejorar por sí mismo los resultados de los estudiantes, ya que siendo el contexto sociocultural el factor que más influye, la política social tiene que ir de la mano de la política educativa para lograr una superación efectiva y sostenida en la educación, medida por sus resultados.

El estudio se basa en el desarrollo del índice de contexto educativo del hogar (CEH) como variable relevante para medir el contexto de los estudiantes a partir de dos elementos: i) la educación de los padres, y ii) las prácticas del hogar para facilitar la escolarización de los infantes. El estudio reporta una relación significativa de este índice en el 84% de los países considerados, de manera que “un aumento en una desviación estándar en el CEH promediado por escuela, da como resultado incrementos en el aprendizaje que van desde 12 a 50 puntos”.

La escuela es el segundo factor que más influye en el logro educativo y, dentro de ella, el clima escolar dado que es “significativo en el 70% de los países considerados”:

Se trata de una medida compleja, que denota el trabajo de los docentes y directivos para crear una comunidad educativa acogedora y respetuosa para los estudiantes [...] un incremento de una desviación estándar en el clima escolar produciría efectos que oscilan entre 10 y 60 puntos en la puntuación promedio de los estudiantes (Treviño, E. 2010).

Dentro de la escuela, la gestión del Director –su liderazgo educativo– ocupa el segundo lugar con relación al rendimiento, ya que es significativo en el 22% de los países y modelos analizados por el citado estudio, en tanto que el desempeño docente tiene una relación significativa sólo en el 8%; aunque el propio estudio aclara que esta implicación modesta puede explicarse por la dificultad de medir y sistematizar este factor, dado que ocurre, “a puerta cerrada”:

Infraestructura, servicios básicos y materiales educativos son elementos esenciales para poder crear oportunidades educacionales para los estudiantes. Los recursos deben combinarse adecuadamente con procesos educativos y buenas intervenciones pedagógicas para así mejorar el rendimiento académico (Treviño E., 2010).

Una última consideración:

El tránsito de los estudiantes por el sistema educativo también marca diferencias en el aprendizaje. Aquellos que han asistido a preescolar obtienen consistentemente mayores logros, mientras que los que han repetido algún grado alcanzan niveles más bajos de aprendizaje (Treviño, E. 2010).

Luego de diversos cruces, esta evaluación agrupa a los países analizados en cuatro categorías, donde sólo un país (Cuba) ocupa el nivel I, Chile y México se ubican en el nivel II (promedios superiores a la región) y Argentina y Brasil en el III (promedios similares a la región), con base en pruebas de logro cognitivo en lectura y matemáticas, para tercero y sexto de primaria.

Pero resulta interesante la medición que se hace del Efecto Escolar Neto (EEN)⁵⁸ para conocer qué tanto hace la escuela en cada país para promover los aprendizajes, más allá de los determinantes del contexto. Atendiendo este indicador, resulta que el EEN de las escuelas argentinas estudiadas duplica los alcanzados por México y Chile, y supera notablemente al de Brasil.

⁵⁸ El efecto escolar neto es la proporción de variación de los aprendizajes que corresponde a diferencias entre escuelas, después de descontar el efecto de las características socioculturales de los estudiantes a nivel individual y el promedio de la escuela (usando el índice de contexto educativo del hogar como control estadístico). Los resultados de este análisis muestran que el efecto de la escuela se reduce, ubicándose en un rango entre 5 y 30% en la mayoría de los países, con la excepción de Cuba, donde el efecto neto es cercano a 50%. Esto quiere decir que, después de considerar las disparidades en las condiciones socioculturales de los estudiantes, las escuelas ven reducida su capacidad de promover los aprendizajes (Treviño, E. 2010.13).

COMPARABILIDAD DEL LOGRO EDUCATIVO

La decisión de tomar los resultados de PISA como el principal indicador de calidad en este análisis, no niega la importancia de indagar la calidad de la educación y el sistema educativo en sus procesos y resultados; por el contrario, reconoce la necesidad de hacerlo, al tiempo que asume las limitaciones que implicó para el presente trabajo pretender dar preeminencia a los resultados de PISA, siendo apenas uno de los varios indicadores posibles para estimar la calidad educativa.

Ante esta multiplicidad de elementos y relaciones, un ejercicio comparativo como el que aquí se propone hace necesario fijar al menos un referente objetivo, verificable y cuantificable que permita comparar el desempeño de los SEN, al menos en algunos de sus aspectos vinculados a la calidad educativa, asumiendo que de manera indirecta reflejan parcialmente los demás, tal es el caso de los resultados de PISA en los países miembros de la OCDE y decenas más que se integran a este ejercicio cada tres años (OCDE, ¿Qué es PISA? s.f).

Estas características hacen de PISA un referente de comparación internacional relevante, no sólo por su diseño, sino por la aceptación que los Estados le confieren y que han permeado a sus respectivas sociedades. Para los propósitos de este trabajo, PISA es útil, pero desde luego, insuficiente:

PISA no está diseñada para evaluar el aprendizaje de los contenidos específicos fijados en los programas de las escuelas o de los distritos o regiones correspondientes. Tampoco está pensado para evaluar el desempeño de los docentes ni los programas vigentes. PISA se centra en el reconocimiento y valoración de las destrezas y conocimientos adquiridos por los alumnos al llegar a sus quince años. La adquisición de tales destrezas y conocimientos es fruto de numerosas circunstancias familiares, sociales, culturales y escolares (OCDE, sf:7).

Esta evaluación se ubica hoy como el principal referente internacional de logro académico y, en este sentido, de la calidad educativa. Es importante considerar que cada país presenta particularidades en la aplicación de la prueba, como la cobertura o la difusión de los resultados; sin embargo se trata de una comparación cada vez más aceptada y significativa que se aplica cada tres años.

De los países comparados durante 2003, sólo México –integrante de la OCDE– y Brasil participaron en la prueba. En esta ocasión en matemáticas y ciencias, México tuvo un puntaje ligeramente más alto que Brasil, pero no en comprensión lectora.

En 2006 participaron todos los países comparados, y tomando como referencia los resultados en ciencias, llama la atención que la variabilidad en los resultados por escuela fue significativamente menor en México (26%) que el resto de los países de la muestra: Brasil (entre 35 y 40%), Argentina y Chile (entre 50 y 55%). Este dato

es inverso a la variabilidad de los resultados dentro de las escuelas. Dado que las diferencias se explican por la variabilidad entre escuelas o por lo que ocurre dentro de ellas, cabe suponer que el factor docente tiene más impacto en México que en Argentina y Chile, porque las escuelas tienden a lograr resultados homogéneos.

En cuanto a los resultados, el promedio de Argentina fue el menor entre los países de la muestra con 382 puntos, contra 384 de Brasil. México alcanzó 409, 25 más que Brasil, y Chile obtuvo 430 puntos, 21 más que México, con lo que prácticamente se formaron tres categorías. El promedio de los países comparados fue de 401 puntos, casi cien por debajo del promedio de la OCDE (Anexo 10).

El comportamiento en 2009 no varió mucho ya que nuevamente Argentina creció 14 puntos, pero mantuvo menor promedio con 396 puntos; Brasil creció 17 puntos y logró un promedio de 401; México creció 11 y promedió 420; Chile aumentó sólo 9 puntos para lograr un promedio de 439. Avanzar se torna más difícil cuanto mayor es el promedio; sin embargo, incluso Chile se ubica lejos del promedio de la OCDE que entre el 2006 y el 2009, se mantuvo en 494 puntos.

La comparación de los resultados de PISA 2006 y 2009, habla de la dificultad de generar avances de más de diez puntos, excepto en competencia lectora, donde si bien el promedio de la OCDE se mantuvo prácticamente idéntico, los países comparados incrementaron en promedio 16 puntos. La diferencia en habilidades matemáticas fue de 11 puntos en promedio y en ciencias de 10 puntos. De manera que el SEN que avanzó a mayor velocidad con relación al puntero fue Brasil (8), el segundo fue Argentina (5) y el tercero México (2) (Anexo 10).

VII. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se realiza un análisis de los resultados identificando una serie de indicadores relevantes para la argumentación, distribuidos en distintos grupos cuyos parámetros se presentan en una prelación, del valor más representativo al menos representativo desde la perspectiva del argumento. Por ejemplo, el primer grupo presenta ocho indicadores de calidad educativa desde perspectivas diversas que fueron abordadas en su momento por la investigación. Los que se ubican en la columna 1, corresponden a los más favorables con relación a la calidad educativa, los de la columna 2 resultan menos favorables que las de la 1 y así sucesivamente.

En algunos casos se incorporan indicadores de Educación Media Superior y Superior a pesar de no ser el tema del estudio, ya que lo que ocurre en dichos niveles ayuda a valorar la prioridad, logro o atención que tiene la Educación Básica en cada SEN.

PARÁMETROS DE LA CALIDAD EDUCATIVA

La dificultad de apreciar y más aún, ponderar la calidad educativa por las razones ya comentadas (su carácter multifactorial, las diferentes perspectivas desde las que puede construirse ese valor, el papel que desempeña el contexto y las condiciones particulares de los estudiantes, sus familias y los propios docentes) obliga a limitar este referente a los resultados o salidas que genera cada SEN.

Parámetros de la Calidad Educativa (sin PISA)	1°	2°	3°	4°
Percepción (2011) a	Arg (100%)	Mx (98%)	Br (80%)	Ch (62%)
Percepción de la tendencia (2011)a	Mx (100%)	Br (64.5%)	Arg (-139%)	Ch(-171%)
Cobertura Preescolar (2006)b	Mx (106%)	Br (69%)	Arg (66%)	Ch (55%)
Sobrevivencia último grado de primaria (2005)b	Ch (98%)	Arg y Mx (87)		Br (80%)
Tasa Bruta de Matriculación en EMS (2006)b	Br (95%)	Ch (87%)	Arg (67%)	Mx (61%)
Tasa Bruta de Matriculación en Ed. Sup.(2006)b	Arg (64%)	Ch (47%)	Mx (26%)	Br (25%)
Efic. en el contexto socioeconómico y cultural c	Ch y Mx sup al promedio		Arg y Br Inf al promedio	
Efecto esc. neto en Lectura y Matemáticas [1]c	Arg (0.82)	Br (0.45)	Ch (0.33)	Mx (0.31)

Cuadro 19. El efecto escolar neto es la proporción de variación de los aprendizajes que corresponden a diferencias entre escuelas, después de descontar el efecto de las características socioculturales de los estudiantes a nivel individual y el promedio de la escuela (usando el índice de contexto educativo del hogar como control estadístico). En este caso se presenta una suma simple de las diferencias obtenidas de los índices de 3ro y 6to de primaria tanto en lectura como en matemáticas. Para el caso de México, se considera sólo el resultado del estado de Nuevo León.

Fuente: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), “Miradas sobre la Educación en Iberoamérica”, OEI, Madrid, 2012; CEPAL-CEPALSTAT/ ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES/ Educación. En Panorámica regional: América Latina y el Caribe, 2009, UNESCO [en línea]<<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>>; Treviño, Ernesto, Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. (OREALC/UNESCO Santiago) y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación-LLECE, Santiago, Chile, 2010.

Estos se refieren tanto a PISA, como a la satisfacción o percepción social y los avances en la escolarización que, necesariamente, presuponen cierto logro de calidad en los niveles precedentes del proceso educativo, como se aprecia en el Cuadro 19.

Luego de revisar esta información, en el concentrado siguiente se presenta un recuento de las veces en que cada SEN ocupó determinado lugar en la prelación para buscar construir una percepción válida y objetiva del nivel de prioridad que tiene cada tema, en este caso la calidad educativa en los SEN analizados.

Por ejemplo, si descontamos los resultados de PISA, tenemos que en el primer grupo se ubican Argentina y México con 3 registros cada uno en la columna 1, pero si consideramos la suma de las dos primeras columnas, México registra un punto más que Argentina, la cual se iguala en 4 registros con Brasil y Chile esto podría indicar una ligera ventaja de México en este aspecto sobre el resto de los países comparados; sin embargo, también tiene dos registros en la columna 4°, mientras que Argentina no aparece como la más desfavorable en ninguno de los indicadores.

Calidad (sin PISA)	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	3	1	4	4	0	4
Brasil	1	3	4	2	2	4
Chile	2	2	4	1	3	4
México	3	2	5	1	2	3

Si consideramos los resultados de PISA 2006 y 2009; así como el incremento de puntaje entre ambas aplicaciones (Cuadro 20), Chile ocupa dos de los tres indicadores de la columna 1°, México dos de los tres indicadores de la columna 2; Brasil dos de los tres de la 3era. columna y Argentina con dos de los tres de la 4° columna. En este caso, destaca también el esfuerzo de Brasil, que prácticamente duplicó el puntaje de avance de Chile entre ambos periodos.

Parámetros de PISA	1°	2°	3°	4°
PISA 2006	Ch 430pts	Mx 409pts	Br 384pts	Arg 382pts
PISA 2009	Ch 439pts	Mx 420pts	Br 401pts	Arg 396pts
Incremento en PISA de 2006 a 2009	Br 17pts	Arg 14 pts	Mx 11pts	Ch 9pts

Cuadro 20. Fuente. Ministerio de educación de Chile [en línea]<www.mec.es/multimedia>.

Si se integran en una misma tabla los parámetros de calidad de los estándares de PISA y aquellos que no pertenecen a este, es decir, si a los ocho iniciales agregamos los tres referentes de PISA, tenemos 11 registros donde destaca Chile en la primer columna, con 4 registros, pero paradójicamente también presenta el dato mayor en la cuarta columna con 4 registros. Si consideramos los subtotales de las dos primeras tenemos que México presenta ahí, 7 de los 11 indicadores.

La tabla parece revelar la coyuntura política que atraviesa el sistema Chileno ya que dos de sus cuatro registros menos favorables corresponden a la percepción adversa que genera entre los jefes de familia, pero otro registro deriva de su menor crecimiento en el puntaje de PISA entre las aplicaciones analizadas.

Calidad (sin PISA)	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	3	2	5	4	2	6
Brasil	2	3	5	4	2	6
Chile	4	2	6	1	4	5
México	3	4	7	2	2	4

En todo caso, México y Chile presentan los mayores indicadores en los parámetros de calidad revisados, seguidos por Argentina y Brasil –en ese orden– si se incorporan tanto los indicadores de PISA, como aquellos que no pertenecen.

Los promedios de PISA nos dicen en cambio, que la prelación es Chile, México, Brasil y Argentina, esto nos permite ubicar a Chile y México en un primer grupo, y Brasil y Argentina en un segundo conjunto, con la aclaración de que Brasil presenta un rápido ascenso y Argentina un descenso en sus indicadores.

PARÁMETROS DEL CONTEXTO SOCIAL

Enseguida analizamos los parámetros del contexto social bajo el mismo proceso. En este caso se eligieron también once indicadores relativos al tamaño, tendencia de crecimiento y distribución de la población bajo la idea de que para los países comparados resulta más difícil atender el reto de la calidad educativa en poblaciones numerosas y dispersas. Bajo esta idea, se incorporan también indicadores de marginación y el IDH.

En este caso, la primera columna señala los registros teóricamente menos favorables para avanzar en la calidad educativa, y la columna 4°, los más propicios. Tenemos que de los 11 registros posibles, Brasil concentra 9 en la columna 1°, México 2 y Argentina y Chile ninguno. Sin duda, esto revela las condiciones de rezago social, pero también determinantes en la estructura social que explican y acendran dicho rezago en Brasil y en menor medida en México.

Parámetros del Contexto Social	1°	2°	3°	4°
Población total (millones de hab, 2006) a	Br 189'	Mx 105'	Arg 39'	Ch 16'
Crecimiento de la población (1950-2000) b	Mx 367%	Br 328%	Ch 250%	Arg 218%
Crecimiento de la población (2000-2008) b	Br 11%	Mx y Arg. 10.8%		Ch 10.6
Porcentaje de población rural (1970) b	Br 47%	Mx 41%	Ch 27%	Arg 20%
Porcentaje de población rural (2010) b	Mx 22%	Br 13%	Ch 12%	Arg 7%
Coefficiente de Gini (2007) c	Br 58	Ch 57	Arg 52.8	Mx 49.5
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza (c)	Br 38.7	Mx 37	Arg 29.4	Ch 18.7
Porcentaje de población bajo la línea de indigencia (c)	Br 13.9	Arg 11.1	Mx 7	Ch 4.7
Brechas sociales 2007 (promedio simple) d	Br 27.9	Mx 23.3	Arg 18.3	Ch 14.7
IDH 2010 (se anota de menor a mayor) e	Br 699	Mx 750	Ch 757	Arg 775
Tasa de Mortalidad en <5 años, 2005-2010 (f)	Br 29	Mx 20	Arg 16	Ch 9

Cuadro 21. Véase CEPAL–CEPALSTAT/ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES/ Educación. En *Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. 2009. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>; CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. 02/02/2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Y *Panorama social de América Latina 2007*; Elab. Propia. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf>; Informe de desarrollo humano <<http://hdr.undp.org/es/>>; CEPAL, a partir de base de datos de indicadores de cohesión social. <<http://webside.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?dAplicacion=6>>. Ibid. p.25; CEPAL – CEPALSTAT/ ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES/ Educación. En *Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. 2009. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>.

Esto se hace más evidente si consideramos que en las dos primeras columnas Brasil concentra los 11 registros y México 9; Argentina 2 y Chile sólo 1. En consecuencia, 10 de sus once indicadores corresponden a las condiciones de contexto social más favorables, 9 para el caso de Argentina y sólo una para México.

Concentrado de parámetros de Contexto Social desfavorable	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	0	2	2	5	4	9
Brasil	9	2	11	0	0	0
Chile	0	1	1	4	6	10
México	2	7	9	1	1	2

PARÁMETROS DE GASTO EDUCATIVO

Esta tabla busca construir una imagen sobre la robustez de cada SEN. En este caso presentar indicadores iguales de periodos diferentes para tener un registro de la tendencia que presentan. Se trata de lecturas previas al periodo de análisis y de lecturas que están dentro del mismo. Su selección respondió a la disponibilidad de los datos y hay en ello aleatoriedad, ya que se buscó construir ponderaciones comparables de indicadores distintos que aporten una visión holística de los sistemas y subsistemas analizados.

Parámetros de Gasto Educativo	1°	2°	3°	4°
Porcentaje del ProdNac. Bruto en Ed. (1975) a	Ch 4.1	Mx 3.5	Br 3	Arg 1.8
Porcentaje del PNB en Ed (2006) a	Br 5	Mx 4.9	Arg 4.6	Ch 3.6
Gasto Educativo en el gasto de Gobierno (1985) b	Br 19.1	Ch 15.3	Mx 13.6	Arg 8.6
Gasto Educativo en el gasto de Gobierno (2006) b	Mx 23.8	Br 16.2	Ch 16	Arg 14
Gasto por alumno de primaria relativo al PIB pc 2008 (c)	Br 18.5	Arg 15.9	Ch 14	Mx 13.7
Gasto por alumno de secundaria Rel al PIB pc 2008 (c)	Arg 23.8	Br 19.5	Ch 15.2	Mx 13.6
Gasto por alumno Ed terciaria relativo al PIB pc 2008 (c)	Mx 38.9	Br 27.6	Arg 16.5	Ch 11.5
Gasto Público en Educación relativo al PIB 2009 (c)	Arg 6	Br 5.6	Mx 5.3	Ch 4.2
Gasto Público en EduRel al gasto del gobierno 2007 (a)	Mx 21.6	Ch 16.7	Br 16.1	Arg 13.5

Cuadro 22. Véase Estimaciones del Instituto de Estadística de UNESCO. UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Base de datos en línea. 02/02/2011 Elaboración Propia <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>; UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Base de datos en línea <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>; Banco mundial, 2008 y está tomado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.PC.ZS>

En este caso, el mayor esfuerzo en términos de gasto educativo parece realizarlo Brasil y el menor Argentina y Chile, claro que se analiza desde los marcos de economías y brechas sociales profundamente diferentes; México se ubica con una discreta posición favorable. Esta tabla parece confirmar la magnitud del esfuerzo que está haciendo Brasil para remontar en poco tiempo una situación educativa muy adversa, sobre todo muy polarizada y con importantes rezagos acumulados, así como la percepción de que Argentina y Chile están reduciendo la inversión pública en el sistema.

Concentrado	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	2	1	3	2	4	6
Brasil	3	4	7	2	0	2
Chile	1	2	3	3	3	6
México	3	2	5	2	2	4

De hecho, la inversión del sector privado en el SEN chileno es superior al resto de los países comparados, poniendo en evidencia la diferencia de éste modelo con el resto de los países agrupados en este estudio, es decir, apuesta por la privatización y la generación de mecanismos de competencia de mercado para atender y elevar la calidad educativa.

En un primer momento, los resultados de PISA parecen avalar el éxito de esta orientación; sin embargo esta certeza se desdibuja cuando la comparación se hace con parámetros de calidad que no incluyen a PISA, donde los resultados que obtiene Chile son francamente contradictorios, en tanto que los de Argentina parecen estar por debajo del potencial socioeconómico del país, pero acordes con la baja inversión educativa que se registra en términos relativos.

POSICIONAMIENTO Y GRADO DE INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES

La trayectoria de las OD conformó marcos de relación dentro y fuera de los SEN que explican en buena medida su estrategia frente a las RE, sus formas de acción y su grado de influencia dentro del sistema. Se identificaron tres estrategias principales entre las OD analizadas:

Proactiva en favor de reformas educativas y laborales (México y Brasil);
Reactiva frente a la RE y enfocada a los derechos laborales (Argentina), y
Pasiva frente a la reforma y proactiva en la reivindicación de derechos laborales (Chile).

De igual forma, se identificaron tres líneas de acción o tácticas principales:

- 1.- Tender a la negociación privilegiando la agenda laboral (México y Chile).
- 2.- Militante, que enmarca y eventualmente inscribe su acción en “la política general”, dominada por la competencia entre partidos políticos (Brasil).
- 3.- La tendencia al conflicto y la movilización (Argentina).

Finalmente se valora el grado de interlocución de las OD en la agenda de las RE, encontrando dos posibilidades:

- a) Alta (Argentina y México)
- b) Media (Brasil y Chile)

Organización	CETERA	CNTE	CPCH	SNTE
Estrategias frente a la RE	Reactiva, enfocada al la defensa de las condiciones laborales.	Proactiva, enfocada al fortalecimiento de la educación pública.	Pasiva, enfocada a la recuperación de derechos laborales.	Proactiva, en temas educativos y de profesionalización docente.
Líneas de Acción	Tiende al conflicto a través de la movilización.	Militante (alineada a las organizaciones políticas afines).	Tiende a la negociación Privilegia la agenda laboral.	Tiende a la negociación Privilegia la agenda laboral.
Interlocución en la agenda de RE	Alta, se converge con el sector laboral y el gobierno en una orientación laborista.	Media alta, dado la fuerza de sus opositores en los extremos de derecha e izquierda.	Media. La debilidad laboral del magisterio se contrasta con el protagonismo de políticos, empresarios, organizaciones sociales y los estudiantes.	Alta, la acumulación del poder político frente al debilitamiento relativo de otros actores incrementa el peso de su participación
Cuadro 23. Elaboración propia, con base en el cuadro 6 (p. 85)				

El éxito en logro de los propósitos de cada OD depende de la influencia que realmente alcance cada una dentro del SEN. Con el propósito de generar un referente se realizó un ejercicio de ponderación a partir del Cuadro 6. Si ponderamos con un valor de 4 a 1 los indicadores relativos a la orientación pública (tanto en el sector educativo como en su discurso y formas de operación), la hegemonía, la autonomía y la articulación con el movimiento laboral y el gobierno, tenemos que el SNTE suma 18 puntos, la CETERA 16, la CNTE 14 y el CPCh 13. Lo que podría indicar una mayor capacidad de influencia en el diseño de la política pública por parte de los dos primeros que de la CNTE y el CPCh.

Parámetros de Influencia de las OD/Organización	CETERA	CNTE	CPCH	SNTE
Orientación a lo Público*	3	2	2	4
Hegemonía**	2	2	3	4
Autonomía***	2	2	3	4
Conflictividad+	3	2	1	2
Articulación con el movimiento laboral	3	3	2	2
Articulación con los gobiernos y los partidos políticos	3	3	2	2
	16	14	13	18

Cuadro 24.Elaboración propia, con base en el Cuadro 6

*La Orientación a lo público la vínculo a la articulación con las instituciones del Estado. Por ejemplo, el carácter obligatorio de la afiliación en el caso del SNTE, el tener membresía exclusiva de docentes de escuelas públicas, la recuperación de cuotas por descuento en la nomina a través del Estado en calidad de patrón.

** La hegemonía en este caso es por la proporción del magisterio que afilian.

***La autonomía está dada por la capacidad de definir posturas y estrategias con independencia de otras organizaciones.

+La conflictividad está determinada por la frecuencia de huelgas y su duración en días.

Si relacionamos las dos tablas precedentes, tenemos que el SNTE tendría una muy alta capacidad de influir en favor de la RE y los derechos laborales de sus agremiados; la CETERA una alta capacidad para obstruir la RE pero también para favorecer los derechos laborales de sus agremiados; la CNTE una capacidad media para influir a favor de la RE orientada a generar mínimos aceptables generalizados de operación del SEN y condiciones laborales; y el CPCh una capacidad media de influir en la protección (o recuperación, incluso) de los derechos laborales lo que parece dificultar su posibilidad de que aborde con posiciones propias altamente priorizadas su participación en la RE, dentro de esta ha logrado que se establezcan sistemas de estímulos atractivos para los docentes y mecanismos de coparticipación en el sistema de evaluación.

CONDICIONES DEL TRABAJO DOCENTE

En esta tabla se presentan indicadores de trabajo en favor del docente. Si bien surge la duda de cómo ponderar, bajo esta óptica el número de horas por ciclo escolar, la reflexión es que si bien implica mayor trabajo, también amplía las oportunidades para desarrollar su tarea educativa que es, en esencia, lo que define su profesión.

Parámetros de condiciones de trabajo docente	1°	2°	3°	4°
Salario docente inicial en primaria (2009) a	Ch 17.8	Mx 14.3	Arg 13.7	Br sd)
Salario docente inicial en secundaria (2009) a	Mx 18.4	Ch 17.8	Arg 11.2	Br (sd)
Años para alcanzar el salario tope en Ed Básica (b)	Mx 14	Arg 25	Ch 30	Br (sd)
Años de servicio para alcanzar el máximo salario (b)	Mx 14	Br 25	Arg 28	Ch 30
Total de Horas por ciclo escolar (primaria) b	Ch 873	Arg 810	Br y Mx 800	
Total de Horas por ciclo escolar (secundaria) b	Mx 1047	Arg 900	Ch 873	Br 800
Esc previa y años de est. En la formación docente (c)	Mx y Ch 16 años		Arg 15	Br 13
Razón de alumnos por docente (primaria) a	Arg 17.3	Br 22	Ch 27.3	Mx 28.5
Razón de alumnos por docente (secundaria) a	Br 16.8	Arg 17.3	Mx 17.9	Ch 25.2
Cuadro 25. Véase OCDE, Education at a Glance 2009: OECD Indicators - OECD © 2009 - ISBN 9789264024755; UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Base de datos línea< http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143 >; Avalos Beatrice < http://facultaddeeducacion.es/31176/Avalos,%20Beatrice%20(2000).%20Desarrollo%20profesional%20de%20los%20Docentes.pdf >.				

Así, México y Argentina parecen contar con condiciones más propicias a favor de los docentes, lo cual está en línea con la capacidad de influencia de las OD de dichos países, conforme se identificó en capítulos anteriores. Esta coincidencia se amplía a Chile y Brasil, cuyas OD resultaron ser –en ese orden– las de menor influencia relativa.

Concentrado	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	1	4	5	4	0	4
Brasil	1	2	3	1	5	6
Chile	3	1	4	3	2	5
México	5	1	6	2	1	3

De manera que podría establecerse una relación positiva entre el grado de influencia de las OD y las condiciones laborales favorables al magisterio, pero no así una relación negativa entre dicho grado de influencia y los resultados de calidad de los SEN, sea en general o con relación a los promedios de PISA.

El SEN con mayor ponderación en los indicadores de calidad presentados al inicio de este capítulo, cuando agrupamos indicadores sin PISA y con PISA, es México, que a la vez resulta tener condiciones laborales más favorables y la OD más influyente. El segundo lugar, bajo ese parámetro, pero primero si sólo nos referimos al promedio PISA es Chile. Sin embargo el CPCh aparece como tercer OD en grado de influencia.

El caso de Argentina llama la atención porque la relación entre la capacidad de influencia de la CETERA y en general de las OD parece tener una relación inversa con los indicadores de PISA. Lo mismo podría decirse de Brasil pero en este caso la revisión histórica nos revela que el papel de las OD –en general y particularmente de la CNTE– ha abonado a la consolidación del SEN en términos de mayor institucionalización y al desarrollo de mecanismos de financiamiento que le den viabilidad a una escuela pública que por ahora tiene la misión de construir un piso mínimo común de equidad y calidad en sus procesos.

PARÁMETROS DE PROFESIONALIZACIÓN VINCULADOS A LA CALIDAD

Como señala el Informe Subregional de América Latina, Evaluación de Educación para todos en el año 2000, la mejora de la calidad pasa por la consolidación de sistemas de evaluación y la capacitación docente (UNESCO/OREALC 2000). Asimismo, según el Informe McKinsey, los sistemas educativos con mayor logro seleccionan a los mejores aspirantes para prepararse como docentes, los preparan muy bien para realizar esta tarea y los incentivan para permanecer en ella (Barber, M y Moursherd, M. 2008).

La siguiente tabla presenta algunos indicadores relativos a la manera cómo se realizan estas tres funciones básicas para la calidad docente en los países comparados. Cabe señalar la dificultad que representa hacer comparables algunos indicadores ya que en cada SEN, los términos similares se utilizan en ocasiones con sentidos diferentes, incluso entre distintos actores. Esto se explica en cierta medida porque las relaciones laborales son un espacio de disputa de intereses materiales, políticos e ideológicos donde el discurso es un espacio natural de la disputa.

El estudio Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente, basado en “la última información oficial disponible”, señala datos relevantes para el presente trabajo pero que requieren una explicación precisa para ser valorados (Orealc-Unesco, 2007).

Por ejemplo, cuando se refiere al Método de Selección de los docentes establece como opciones para los SEN comparados “Oposición”, cuando se reporta la aplicación de un examen y concurso, cuando se valoran méritos, titulaciones, etc. En este caso se considera para el presente trabajo que el examen está más enfocado a los conocimientos y capacidades objetivamente demostrables de los docentes, por lo que se le ubicó como la primera columna.

El estudio no registra las reformas recientes del SPD en México pero sí se consignan en el cuadro en la medida que se considera que son prácticas generalizadas en el SEN (aunque no universales hasta la reforma de 2013). Un caso similar es el indicador de “Autoridad responsable de la contratación” donde el estudio señala como “central” a la autoridad nacional o federal, pero también a las entidades federativas; en tanto que considera a las autoridades provinciales (que a fin de cuentas son entidades federativas) y municipales en otra categoría.

El criterio de clasificación es que en la columna 1° se anotaron los SEN donde la contratación es central o estadual y en la 3°, donde la contratación es estadual y municipal. En tres de los cuatro SEN, los docentes son funcionarios públicos, pero el caso de Brasil no aclara ese dato, lo que revela debilidad en la institucionalización de la condición laboral del magisterio, lo cual es congruente con el papel estratégico que ha desarrollado el FUNDEF en la transformación del SEN brasileño.

El estudio base para la tabla habla de promoción horizontal reflejada en el salario o en puntos en el escalafón docente, aproximadamente en los términos en que se habló en capítulos anteriores de estímulos individuales (salario) o solidarios (aumentos generalizados), bajo esta lógica el escalafón sería una especie de camino intermedio donde si bien los docentes se comprometen en construir condiciones de diferenciación con sus pares a partir de sus méritos, los beneficios suelen ser difusos y marginales, lo que tiende a mantener las relaciones de solidaridad gremial en mayor medida que los incentivos al salario.

La influencia de la formación adicional en el salario puede derivarse de obtener Titulación Adicional con estudios de posgrado (TA), o bien de participar en cursos de formación continua específicos para su actualización docente (FC). De acuerdo a la fuente, sólo en el SEN de México se reconocen ambas modalidades para mejorar la condición salarial de los docentes, aunque la reforma a CM eliminó el puntaje de la TA, ésta sigue contando para ascensos. De ahí que en el rubro relativo a Acceso a la función directiva, la vía de la oposición (OP) se desarrolla mediante concurso de méritos (CO), más exámenes de conocimientos y competencias.

La experiencia exigible a la función directiva, si bien resulta deseable podría representar una barrera para el acceso de personal con perfil directivo (distinto al docente) y un punto de poder no alineado a la calidad por parte de las OD. Una menor edad oficial de retiro generalmente equivale a la posibilidad de jubilarse más tempranamente, aunque sólo en Chile se considera únicamente la edad como criterio de jubilación, en el resto de los SEN es una combinación de edad y tiempo de servicio.

En cuanto a la repercusión de la evaluación en el salario (IS), si bien México y Chile entregan este tipo de estímulos, hasta ahora Chile lo hace básicamente a los colectivos docentes de las escuelas con mejores resultados, mientras que México lo hace principalmente de manera individual en el marco de CM y sólo en los tres

últimos años comienza a distribuir incentivos a los colectivos docentes en un esquema paralelo ligado únicamente a los resultados de la prueba estandarizada denominada Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) que se aplica anualmente con base en el currículo.

Parámetros de Profesionalización Docente	1°	2°	3°	4°
Método de selección de los docentes	Mx OP (a)	Ch, Br y Arg Concurso		
Autoridad responsable de la contratación	Arg y Ch AI (b)		Br y Mx AC	
Relación Contractual	ARG , Ch y Mx: Funcionario público			Br sd
Promoción horizontal	Br y Ch Incr. Salarial		Arg y Mx Escalafón	
Influencia de la formación adicional en el salario (c)	Mx TA /FC	Arg, Br y Ch FC		
Acceso a la Función Directiva	Arg y Mx OP		Br y Ch CO	
Experiencia docente exigible para la función directiva	Arg y Ch: NO		Br y Mx: Si	
Edad oficial de retiro (mujeres/hombres o ambos)	Br 50/55	Mx 55-60	Ch 60	Arg 60/65
Sistemas generalizados de Ev del desempeño docente	Ar, Ch y Mx si			Br no
Repercusión de la evaluación (escalafón o salario)	Ch y Mx (a), IS		Arg ED	Br sd
Cuenta con Estatuto docente integral (EI) parcial (EP)	Arg y Ch EI		Mx EP	Br No

Cuadro 26.

- El informe fuente del cuadro, no contempla este dato pero la RE de 2013 y las acciones que le precedieron modificaron esta perspectiva.
- El criterio de clasificación se cruza: AI se refiere a autoridades estatales o municipales, y AC sólo a estatales.
- PISA muestra que los salarios más altos para los docentes, pero no el menor tamaño de las clases, se asocian con mejores resultados de los estudiantes (OECD, 2010:17)

Hay indicadores de la mayor relevancia que no se incluyen en este análisis, entre otras razones por la dificultad de compararlos; sin embargo, los once indicadores dan una idea de la orientación favorable o no, a la profesionalización de los docentes.

Concentrado	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	6	2	8	2	1	3
Brasil	2	2	4	3	4	7
Chile	7	2	9	2	0	2
México	6	1	7	4	0	4

El SEN de Chile es el que más experiencia tiene en algunos procesos que demandan compromiso y capacidad de los docentes, lo que se afirma con el dato de que nueve de los 11 indicadores se ubican en las columnas 1° y 2°, y de hecho 7 en la primera columna.

El SEN de Argentina está ligeramente por debajo del de Chile en los parámetros analizados en esta tabla, dado que ocho de los 11 indicadores se ubicaron en las primeras dos columnas y seis de ellos en la primera. Ahora bien, si en el caso chileno se presenta un alineamiento evidente entre los parámetros de calidad y los de profesionalización docente, en el argentino ocurre precisamente lo contrario: un magisterio con un marco favorable de profesionalización (seguridad laboral, evaluación sistemática, incentivos institucionalizados) no parece ser factor para la generación de mejores resultados educativos al menos bajo los estándares de PISA.

Por su parte, Brasil presenta un balance desfavorable en esta materia (4 registros en las primeras dos columnas y 7 siete en las dos últimas) lo que es congruente con la visión de un SPD en proceso de construcción. El SEN de México presenta una relación inversa respecto al de Brasil y se aproxima al balance de Argentina y Chile. Se trata también de un SPD en construcción pero que ha resuelto temas fundamentales como la profesionalización de la formación inicial, el salario profesional, la evaluación del desempeño y el otorgamiento de incentivos ligados a los resultados educativos. Se trata además de un marco institucional y normativo en constante cambio con una línea claramente favorable en la calidad de los procesos y resultados del SEN.

PARÁMETROS DE CALIDAD Y EQUITAD

La oportunidad que ofrece PISA de comparar los SEN, se aprovecha en una serie de estudios que permiten contar con indicadores comparables en distintos aspectos. Enseguida se presenta una tabla de indicadores de logros educativos, particularmente en competencia lectora, en la cual, Chile presenta una ventaja de 24 puntos sobre México, quien presenta una ventaja de 13 puntos sobre Brasil y de 27 puntos sobre Argentina.

Informe sobre la evaluación del desempeño y carrera profesional docente y legislación constitucional y educativa de los SEN analizados, consultada en los capítulos anteriores (UNESCO, 2007).

Llama la atención de manera preocupante que en promedio 12.5 % de los varones estén por debajo del nivel 2 de competencia lectora de Pisa, en comparación con las mujeres. Todo ello reitera un dato evidente que suele quedar de lado en los análisis de prensa o las declaraciones políticas en torno a los SEN: la calidad educativa no es un dato sólido ni homogéneo que se presenta por igual en los distintos espacios y procesos de cada SEN; el grado de heterogeneidad con que se presenta, es en sí mismo un dato relevante de la equitativa educativa toda vez que la calidad tiene como condición primera la educabilidad, como lo vimos anteriormente.

En ese mismo sentido se recogen los indicadores de resiliencia (aquellos estudiantes que superaron desventajas socioeconómicas y que tuvieron un mejor desempeño a pesar de sus débiles expectativas). La variación del desempeño por condiciones socioeconómicas se refiere a los puntos en que se ubican los estudiantes provenientes de los entornos más aventajados, por encima del resto de la población, de manera que entre menor sea dicho puntaje se presumirá un SEN más homogéneo, y finalmente, se anota el porcentaje de diferencia en el promedio del desempeño de lectura. “Se asocia con diferencias en las condiciones de proveniencia del entorno del estudiante”, por tanto a mayor diferencia, menor equidad en los resultados del SEN (OECD, 2010:12).

Parámetros de desempeño calidad-equidad del SEN	1°	2°	3°	4°
Puntaje promedio de lectura PISA 2009	Ch 449	Mx 425	Br 412	Arg 398
Porcentaje de muchachos debajo del nivel 2 de competencia lectora (de – a +)	Ch 36	Mx 46	Br 56	Arg 59
Porcentaje de niñas debajo del nivel 2 de competencia lectora (de – a +)	Ch 25	Mx 34	Br 43	Arg 45
Porcentaje de estudiantes resilientes	Mx 7	Ch y Br 6		Arg 3
Variación de desempeño por condiciones socioeconómicas (de – a +)	Br 13	Mx 14	Ch 19	Arg 20
Inclinación del gradiente socioeconómico (de – a +)	Mx 25	Bra 28	Ch 31	Arg 40

El concentrado ubica a Argentina con una relación consistente entre déficit de calidad y déficit de equidad en su SEN, al punto que sus seis indicadores aparecen en la cuarta columna. México estaría en la posición más favorable si consideramos que sus seis indicadores se ubicaron en las primeras dos columnas. Chile presenta los resultados más favorables en indicadores de calidad, con tres registros, pero dos registros en la tercera columna (desfavorables) en los indicadores de equidad, lo que parece consistente con el

reclamo de algunos sectores de la población –203 particularmente de los estudiantes– en el sentido de que el modelo “de mercado” no atiende y profundiza las desigualdades sociales.

El caso de Brasil presenta los tres indicadores de equidad en las dos primeras columnas y los tres de calidad en las dos últimas, lo que también parece consistente con el proceso de consolidación en el que se encuentra ahora la educación pública de ese país, donde la prioridad parece concentrada en abatir y revertir el rezago, antes que en elevar la calidad aunque se trata de procesos complementarios.

Concentrado	1°	2°	ST	3°	4°	ST
Argentina	0	0	0	0	6	6
Brasil	1	2	3	3	0	3
Chile	3	1	4	2	0	2
México	2	4	6	0	0	0

El SEN con la OD más influyente es México. Presenta desde esta perspectiva los resultados más favorables en términos de calidad y equidad; pero Argentina con la segunda OD más influyente, presenta, con mucho, los resultados menos favorables en esta combinación. Chile, junto con México, tiene una OD nacional que presenta resultados favorables en el logro de la calidad pero pendientes en el tema de la equidad. Brasil cuenta el panorama de OD más disperso, pero también con las instituciones y tradiciones educativas más polarizadas a la luz de su proceso histórico que se ubica a mitad del camino entre estos procesos. No obstante, si consideramos su contexto socioeconómico y cultural, su logro educativo promedio podría ubicarse por encima de lo esperado.

CONCLUSIONES

Los SEN seleccionados en el presente estudio son comprables aunque presentan importantes diferencias en los diversos aspectos revisados, mismas que se explican por sus procesos particulares. Por su desarrollo demográfico, Brasil y México son los más poblados, pero la distancia entre ellos es también la más grande en términos porcentuales (55.6%), siendo difícil ubicarlos en una misma categoría a pesar de que ambos presentan una base amplia de población y crecimiento acelerado.

La distancia entre México y Argentina es parecida en términos porcentuales; pero la distancia entre este país y Chile, en el primer caso es de 37% y en el segundo de 42%. Dado el ritmo de crecimiento no acelerado de Argentina y Chile, se concluye que estos prácticamente no experimentaron una “transición demográfica” particularmente significativa como Brasil y México. A pesar de la aceleración económica que registraron estos países en la segunda mitad del siglo pasado, los niveles de desarrollo relativos, considerando datos como el PIB *per cápita*, continuaron rezagados en el caso de México y muy rezagados en Brasil, con relación a los parámetros de Argentina y Chile.

Brasil y México tuvieron la necesidad de expandir rápidamente sus SEN para contar con una base social con competencias básicas para sostener el proceso de urbanización e industrialización, expresándose en los respectivos SEN la universalización de la primaria y la secundaria baja. Esta meta se cumplió con una diferencia importante en cada caso. Una vez alcanzada la meta, México apostó a universalizar la educación preescolar, lo que abona a la equidad en las oportunidades educativas de los alumnos y a construir trayectorias educativas más exitosas; en tanto Brasil le apostó a la expansión de la secundaria alta o bachillerato, lo que fortalece el vínculo entre el SEN y el sistema productivo, materializando en mayores oportunidades económicas el tránsito por el SEN.

En todo caso, las presiones demográficas y de ajuste del modelo económico experimentadas por Brasil y México se tradujeron en la articulación del SEN de amplia cobertura y baja exigencia en términos de competencias cognitivas. El éxito de estos países se expresa en la universalización de la educación básica, en tanto que

sus limitaciones son evidentes en el rezago de la calidad educativa (sobre todo para el caso del Brasil a la luz de los resultados de PISA) y el rezago en la cobertura de la Educación Media Superior, para el caso de México. Ambos países comparten el desafío de incrementar su matrícula de educación superior, pero para lograrlo tendrán que superar primero los rezagos señalados anteriormente.

Por su parte, Argentina y Chile no registran presiones extraordinarias en la expansión de la demanda, ni por razones demográficas, ni por ajustes del modelo económico. Es hasta los años 90's, cuando Chile experimenta un profundo impacto que cambia los fundamentos y procesos educativos del SEN, terminando por imponer una visión individualista, pragmática, competitiva y unidimensional de la calidad educativa, como el propósito más relevante del sistema, y particularmente de la educación pública. El caso argentino presenta un crecimiento inercial con bajas presiones externas al SEN. Presenta la mayor matrícula en Educación Superior, pero un desempeño cercano a Brasil en Pisa, ubicándose como el SEN más rezagado entre los comparados, en términos de calidad y logro educativo de su educación básica, a pesar de contar con el IDH y el PIB per cápita más alto, lo que parece poner en evidencia un sub-desempeño del SEN argentino.

De manera tal que podemos distinguir:

- a) Países Tipo 1: Brasil y México. Presentan poblaciones amplias, baja escolarización (en educación básica, durante el tercer cuarto del siglo XX y en educación Media Superior y Superior, actualmente) y marcada polarización social.
- b) Países Tipo 2: Argentina y Chile, presentan poblaciones medias y estables, escolarización media y alta hasta los años 70's del siglo pasado, y menor polarización social dentro de la muestra.
- c) Los cuatro países transitaron a sistemas políticos democráticos entre la segunda mitad de los 80's y la segunda mitad de los 90's. Dos de ellos, Chile y México, transitaron hacia modelos económicos competitivos y abiertos (calificados como neoliberales) lo que presionó la transformación de sus SEN para privilegiar un determinado paradigma de calidad –por encima de la cobertura– basado en el modelo de competencias evaluado a través de PISA.
- d) Brasil partía de condiciones de profunda inequidad en general y particularmente en el sector educativo por lo que la RE de la segunda mitad de los 80's a la fecha, ha estado marcada por el interés de expandir la escuela pública; fortalecer y homogeneizar su capacidad de atención (consolidando el salario docente), e integrando un SEN más articulado y homogéneo. Su prioridad se

ubica en la consolidación de la educación y la escuela pública y la generación de un piso de equidad. Asimismo, Brasil inició en la segunda mitad de los años 90, un ajuste hacia el modelo neoliberal.

- e) Argentina no parece registrar presiones de índole demográfica o económica para modificar su SEN, ni su modelo educativo. La apertura política no trajo consigo un cambio drástico de modelo económico, aun cuando las crisis económicas afectan recurrentemente al país y reducen la capacidad de transformación del propio SEN.

La revisión del génesis y el comportamiento de las OD revela que han construido, todas ellas, una capacidad de influencia importante en sus respectivos SE, pero cada cual con fortalezas, plataformas de acción y orientaciones distintas. En este caso, tenemos:

- f) Alta Influencia, tipo A. Dos OD con alto grado de influencia en sus respectivos SEN, a partir de condiciones muy diversas, La cercanía del SNTE con el poder político y la condición hegemónica le permite la titularidad del contrato colectivo prácticamente a nivel nacional, así como la afiliación obligatoria. Mientras la CETERA tiene la capacidad de movilización, de generar un discurso alternativo a la RE, de construir alianzas con el movimiento laboral en general y docente en particular, y el sentido de urgencia que aglutina al sindicalismo docente en Argentina frente a la crisis económica y política.
- g) En todo caso, la influencia del SNTE es muy fuerte y opera en favor de las RE, mientras que CETERA, igualmente fuerte, opera en contra de las RE.
- h) Influencia Media, tipo B. Bajo estos parámetros, la influencia de la CNTE y del CPCh son muy similares, pero la orientación es muy diferente. La CNTE es favorable a cierto tipo de reformas que no son opuestas, sino previas a las RE, son reformas orientadas fuertemente a construir bases de equidad en un sistema profundamente inequitativo y desestructurado. Por su parte el CPCh, obtuvo el menor puntaje en grado de influencia en el SEN, mantiene una posición reactiva con relación a las RE que paulatinamente parece incrementarse, pero en los hechos representa un aliado fundamental de la reforma. Su principal tema de interés es la reivindicación de los derechos laborales y su espacio de acción sindical permanece acotado por las determinaciones que en su momento tomó la dictadura y continúan definiendo rasgos fundamentales del SEN.

Las condiciones laborales de los docentes, en cierto sentido, son indicadores del punto de partida de las RE y de la construcción de SPD orientados a la profesionalización. En este caso, México y Argentina presentan condiciones laborales más favorables para los docentes –lo que es congruente con la presencia de los SEN y las OD más influyentes–, y menos favorables en Chile y Brasil. Respecto a los indicadores para el desarrollo de SPD propicios a la Profesionalización, Chile, Argentina y México –en ese orden– se ubican con puntajes cercanos, aunque Chile y México avanzan en el desarrollo de estímulos de carácter meritocrático mientras que Argentina mantiene la tendencia en favor de estímulos de carácter solidario. Brasil está en la lucha por un piso básico de derechos y oportunidades, pero el diseño que imprime en esa construcción parece considerar ya la impronta de la RE.

Finalmente los parámetros de calidad se presentan en tres grupos. En el primero, Chile y México están muy próximos; Brasil en el segundo y Argentina en el tercero, considerando indicadores de PISA y otros, derivados o no de esta prueba.

Si analizamos el comportamiento de acuerdo a los cuatro tipos y agregamos uno más, correspondiente a los países que han avanzado en la implementación de políticas neoliberales, en este caso Chile y México como tipo N, tenemos lo siguiente:

TIPO (Columnas)	Dificultades del Contexto		Gasto Educativo		Calidad educativa (con y sin PISA)	
	1y2	3y4	1y2	3y4	1y2	3y4
1. MX y Br	20	2	12	6	21	13
2.Arg y Ch	3	19	6	12	15	19
A. Arg y Mx	11	11	8	10	18	16
B. Br y Ch	12	10	10	8	18	16
N. Ch y Mx	10	12	8	10	23	11

El cuadro confirma que las dificultades del contexto se concentran en los países de tipo 1, pero al mismo tiempo revela que no hay una relación particular entre este indicador y el grado de influencia de las OD. Llama la atención que en el grupo N (países avanzados en políticas de corte neoliberal), 9 de los 10 indicadores de contexto desfavorable corresponden a México. De manera que tiene, al mismo tiempo, uno de los SEN con mayores desafíos, pero vive también uno de los procesos más comprometidos con la RE, de ahí que los países del tipo 1 y los de tipo N, sean los que mayor puntaje registran en los indicadores de calidad y equidad educativa.

La influencia de las OD parece irrelevante en sí misma frente al logro de la calidad educativa, dado que los países de tipo A y B presentan exactamente la misma relación (18-16) en la concentración de los subtotales de estos indicadores. Al parecer

estas OD que tienen mayor capacidad de influencia entre las analizadas han sido capaces de modificar inercias en sus respectivos SEN de acuerdo a sus posiciones e intereses estratégicos. En todos los casos, el gasto educativo parece estar determinado en mayor medida por la necesidad de atender carencias que por una búsqueda de mayor calidad educativa.

TIPO (Columnas)	Contexto del trabajo docente		Profesionalización Docente		Calidad educativa (con y sin PISA)	
	1y2	3y4	1y2	3y4	1y2	3y4
1. MX y Br	9	9	21	13	11	11
2.Arg y Ch	9	9	15	19	13	9
A. Arg y Mx	11	7	18	16	15	7
B. Br y Ch	7	11	18	16	13	9
N. Ch y Mx	10	8	23	11	16	6

En este cuadro se aprecia una correlación fuerte entre el SEN con las OD de tipo A (con alta influencia política) y el contexto del trabajo docente, lo que podría explicarse en la medida que se trata de condiciones de operación construidas con relativa anterioridad a las reformas. Sin embargo, es en los países del tipo N donde se observa una mayor arquitectura orientada a la profesionalización docente (SPD alineados a la RE). Es notable que cerca de ellos se encuentren los países de tipo 1, lo que indica una aceleración en los procesos de profesionalización docente precisamente en los países de la muestra que parten de condiciones de mayor rezago. Los países de tipo N presentan un claro avance en los indicadores de equidad y calidad educativa.

Finalmente la influencia de las OD en la formulación de las políticas públicas para la educación básica resulta ostensible. Es parte de un juego político que enmarca la tarea de gobierno bajo un sistema y en un ambiente democrático. Está en los códigos de la gobernanza, pero también de la resistencia y las eventuales alianzas dentro y fuera de la política educativa.

El trabajo sugiere que en el contexto de la transición democrática y la apertura económica que viven los países comparados, la influencia política de las OD mantiene como centro la atención de sus derechos gremiales y, con esa perspectiva, pueden actuar con notable eficacia en favor o en contra de las RE. De hecho en los casos de México y Brasil, las OD han tomado iniciativas importantes en favor de las RE, en tanto que en el caso de Argentina han promovido y logrado iniciativas en sentido contrario.

De cualquier forma, parece generalizarse un modelo paradigmático para la profesionalización docente que pasa por procesos más exigentes de formación inicial, evaluación de desempeño y el desarrollo de incentivos ligados al mérito, en distinta

medida –pero con el mismo sentido– estos modelos se desarrollan en todos los países con independencia del grado de influencia que tengan las OD. Prueba de ello es que el modelo chileno –el más sofisticado de la muestra– se desarrolló prácticamente sin la participación de las OD.

Finalmente no se aprecia una relación determinante, pero sí evidente entre el desarrollo de los SPD y la calidad educativa, pero sí evidente. La razón puede estribar en la inequidad acumulada y acendrada en los SEN analizados y, más allá de este, en las propias estructuras económicas, sociales y culturales.

Si bien Brasil y Chile avanzaron en sus respectivas RE, en algunos tramos “contra el magisterio”, los mayores avances se han registrado sin duda en momentos de convergencia con las OD en todos los países analizados. No se trata de argumentar que las OD son necesariamente aliados de las RE, de hecho, en muchas ocasiones han manteniendo posiciones alternas u opuestas. El punto es que siempre estarán en ese debate en la medida que las OD formen parte del SEN y la reforma de las políticas educativas determinen sus condiciones de trabajo. Calificar su participación como un obstáculo no corresponde con los antecedentes de los procesos de RE en anteriores etapas del desarrollo de los SEN; y como tampoco suponer que es posible separar si interés por las condiciones laborales del que tienen por su ejercicio y desarrollo como educadores; sería un contrasentido en la medida que, además del gremio laboral, los docentes forman también un colectivo de profesionales con fuertes lazos de identidad y posiciones que consideran atendibles sobre su materia de trabajo.

Por ello el futuro de las RE en estos países pasará, sin duda, por el robustecimiento de los SPD y la generación de PPM cada vez más abiertos a la inclusión, el diálogo y la corresponsabilidad entre las Autoridades Educativas y las OD. Sólo bajo el mecanismo virtuoso podrán identificarse y ensancharse los acuerdos que transformen las prácticas educativas –y no sólo los planes, programas, los materiales– si no lo que ocurre en las aulas y los centros escolares, las prácticas y los valores de los docentes, como condición necesaria para generar una educación cada vez más pertinente y por ende más eficaz y mejor valorada socialmente; en todo caso, la transformación de la educación continuará dependiendo en gran medida de la convicción, la capacidad y el compromiso de los docentes que han sido –y son, hasta hoy–, mediadores necesarios e insustituibles de este proceso.

ANEXOS



ANEXO 1. CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS PAÍSES COMPARADOS

País	Edad de ingreso (años)													
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Argentina	PE	PE	PE	P1	P1	P1	P2	P2	P2	P3	P3	P3		
Brasil		PE	PE	PE	P	P	P	P	P	P	P	P		
Chile	PE	PE	PE	P1	P1	P1	P1	P1	P2	P2	P2	S	S	S
México	PE	PE	PE	P	P	P	P	P	P	S	S	S		

Fuentes: UNESCO-Santiago, Sistema de Información Regional (SIRI), extraído del Anuario Estadístico 1995 de UNESCO(1995).

PE: Preescolar; P: Primaria;P1: Primer ciclo de primaria;P2: Segundo ciclo de primaria;P3: Tercer de ciclo primaria

S: Secundaria.

Argentina: Primaria (grados 1° a 9°): educación general básica.

Educación secundaria: educación polimodal.

Brasil: Primaria: educación fundamental. Consideran 3 años de educación media dentro de la educación básica.

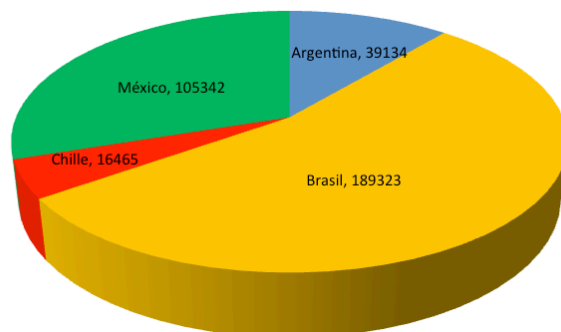
Chile: Primaria: educación parvularia, general básica (grados 1° a 8°) y secundaria alta o técnica profesional.

Las casillas sin color, corresponden a grados no obligatorios.

ANEXO 2. POBLACIÓN TOTAL

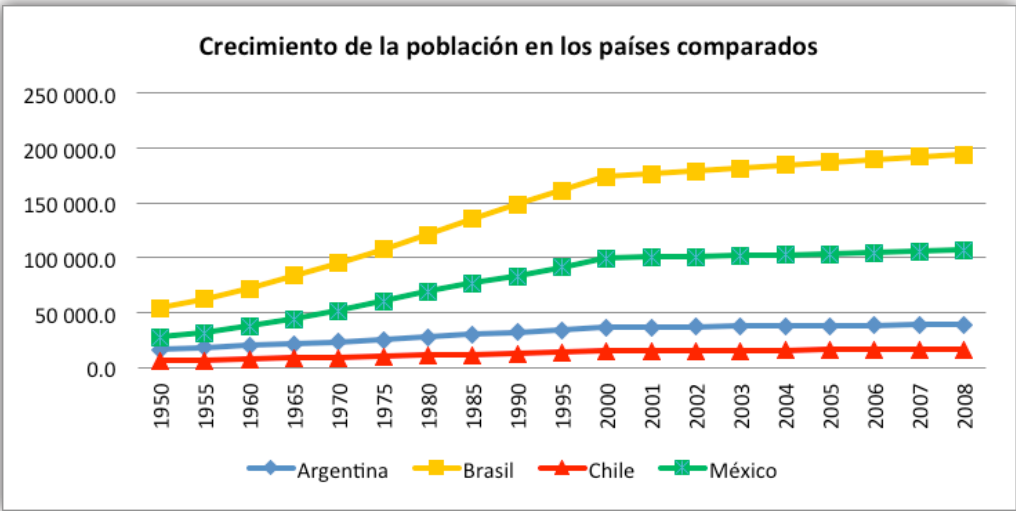
La población total de los países comparados supera los 350 millones de habitantes. Un poco más de la mitad se ubica en Brasil; el 30% en México; el 15% en Argentina y el 5% en Chile. Como ya fue señalado, este hecho tiene implicaciones muy importantes en el esfuerzo educativo de los países. Sin embargo, ni el tamaño de la economía, ni el de la población, ni cualquier otro indicador determina por sí mismo el estado de los SEN.

Población total de los países comparados en 2006 (miles)

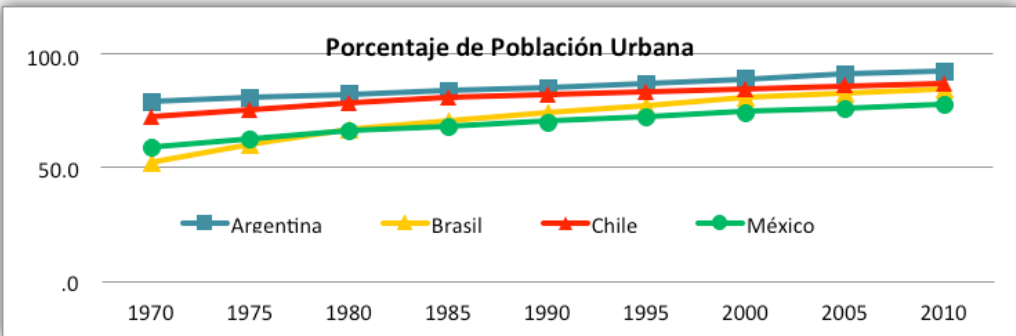


Fuente. CEPAL-CEPALSTAT/ ESTADÍSTICAS E INDICADORESSOCIALES/ Educación. En Panorámica regional: América Latina y el Caribe. 2009. UNESCO. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>>

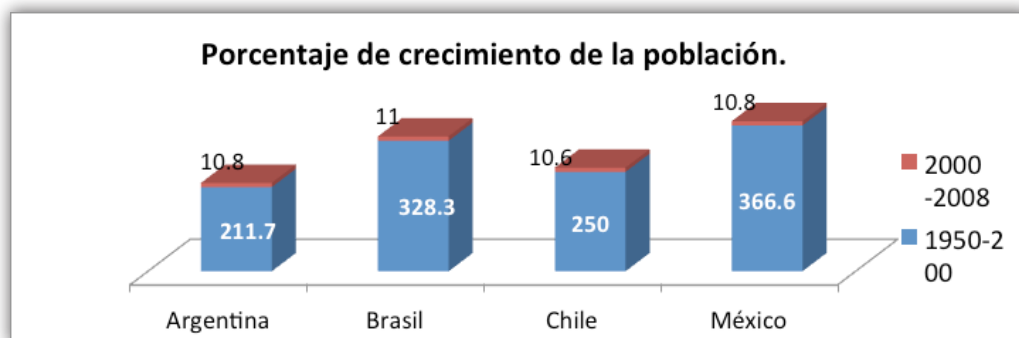
ANEXO 3. CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN



CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. 02/02/2011. Elaboración Propia.

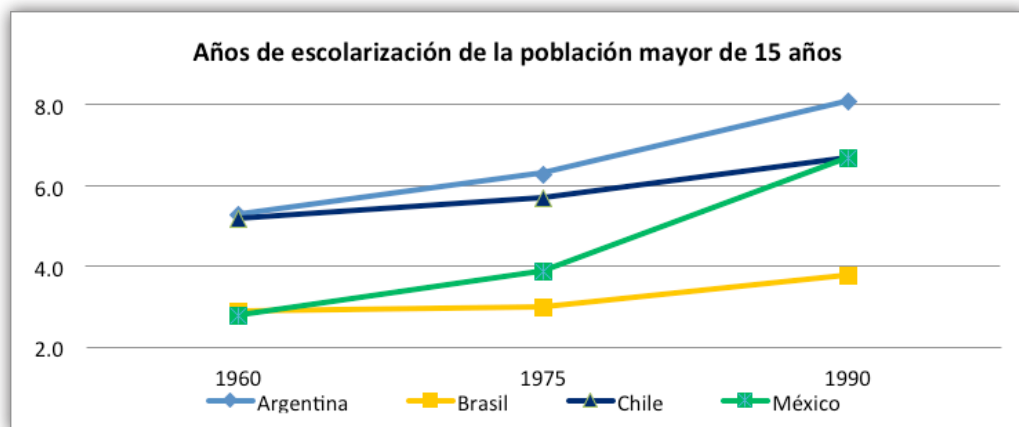


CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE [en línea]http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.(Elaboración Propia).

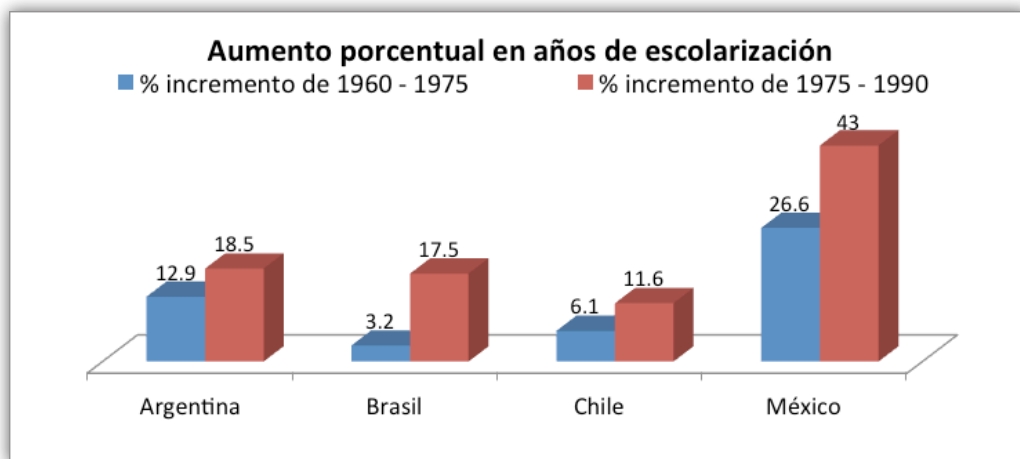


Fuente: CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE [en línea]http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.(Elaboración Propia).

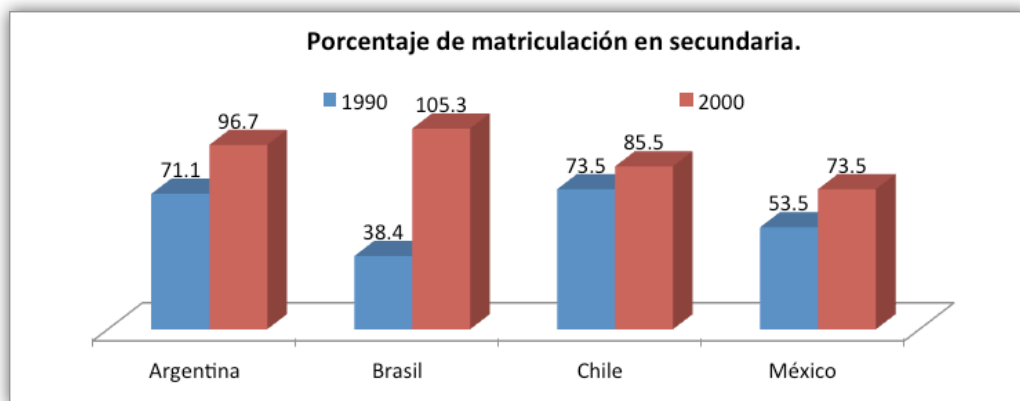
ANEXO 4. ESCOLARIZACIÓN



Fuente: Machinea, José Luis y Serra, Narcís, Visiones del Desarrollo en América Latina, CEPAL-CIDOB, Santiago de Chile, 2007, p. 32. (Elaboración Propia).



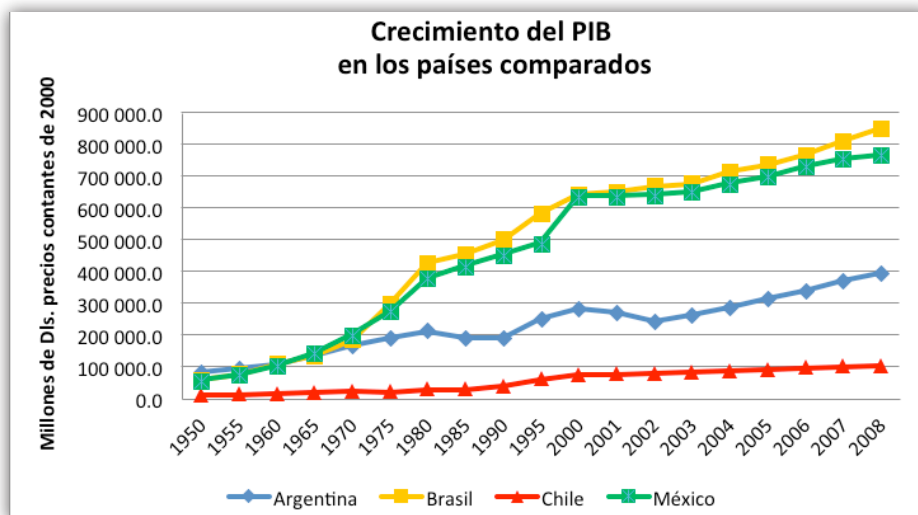
Fuente: Machinea, José Luis y Serra, Narcís, Visiones del Desarrollo en América Latina, CEPAL-CIDOB, Santiago de Chile, 2007, p. 32 (Elaboración Propia).



Fuente: Machinea, José Luis y Serra, Narcís, Visiones del Desarrollo en América Latina, CEPAL-CIDOB, Santiago de Chile, 2007, p. 32. (Elaboración Propia).

Este dato refleja el porcentaje de la población que tiene la edad normativa para cursar la educación secundaria –entre 12 y 15 años aproximadamente en todos los países de la muestra– y que efectivamente está matriculado en dicho ciclo. Resulta sorprendente el despegue de Brasil que en una sola década avanzó 66.9% en este indicador.

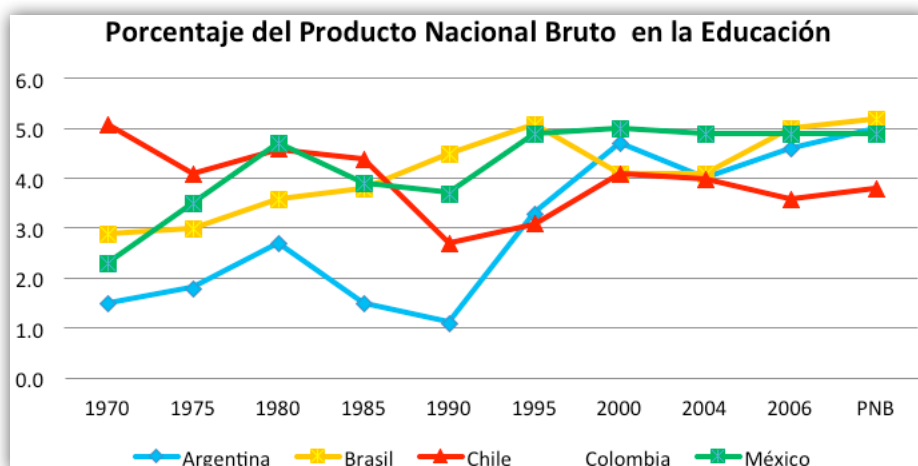
ANEXO 5. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GASTO EDUCATIVO



Fuente: CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

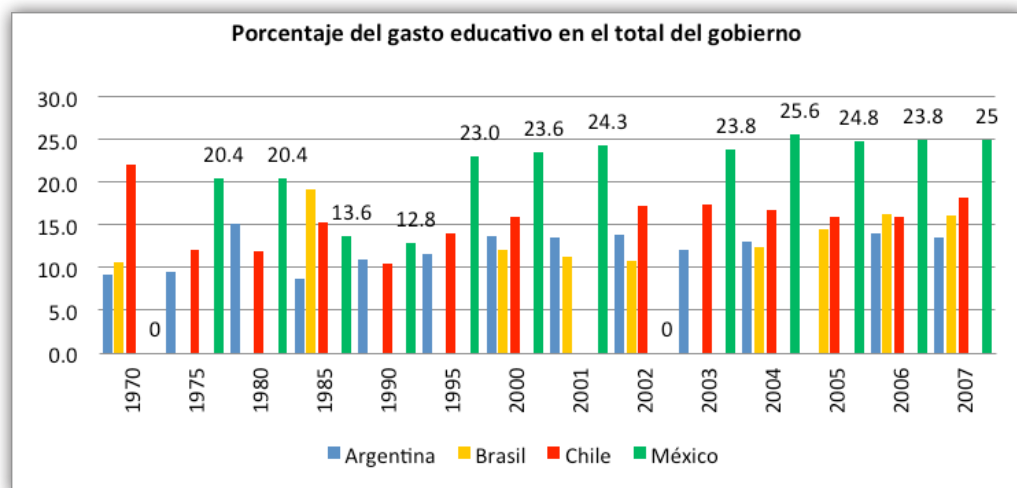
CELADE. [en línea]<http://celade.cepal.org/cgibin/RpWebEngine.exe/>

PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=ELCAIRO&MAIN=WebServerMain.inl. (Elaboración Propia).

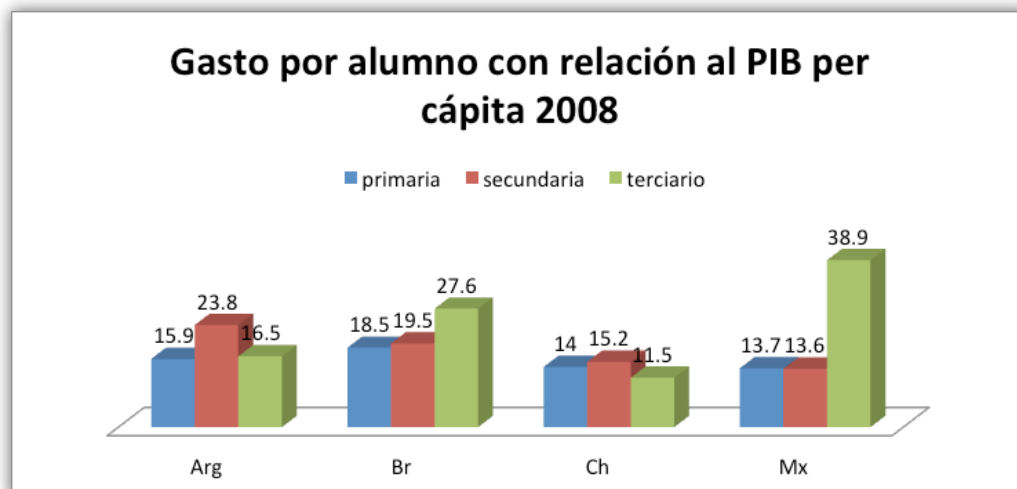


Fuentes Estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO. UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura[en línea]<<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>>(Elaboración Propia).

Esta prioridad se reflejó en el incremento sostenido del financiamiento educativo en los países que venimos analizando. Si bien se extraña la ausencia de algunos datos, (Chile, 2001; Brasil 2003; y Argentina 2005) es evidente el esfuerzo financiero que hicieron la mayoría de los países por fortalecer la educación.



Fuentes Estimaciones del Instituto de Estadística de UNESCO. [B] UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura[en línea]<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>. El dato de México de 2007 es estimado.

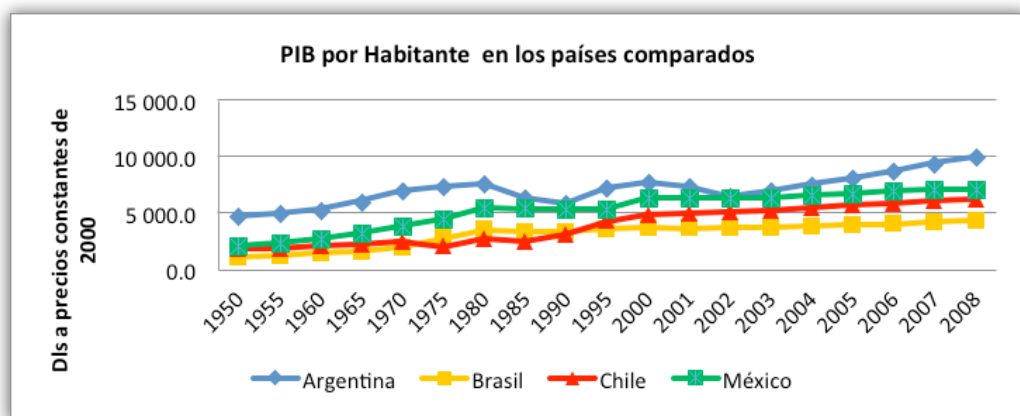


Fuente, Banco mundial, 2008 y está tomado de [en línea]<http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.PC.ZS>

Desde la década de los 90, Latinoamérica registró un periodo de recuperación económica, ciertamente discreto pero claramente distinguible de los indicadores negativos de los años 80. Esta tendencia se consolidó en el primer lustro del nuevo siglo, cuando se experimentó una recuperación notable (Argentina fue una excepción). El promedio de crecimiento anual en la región fue de 3.5 % del PIB (Machado, 2000); aunque los países analizados reflejaron esta recuperación en el incremento del gasto educativo, América Latina se consolidó como la región con mayor desigualdad en el planeta:

De acuerdo con la CEPAL, entre 1990 y 1997, el 40% de los hogares más pobres ha participado entre el 10 y 17% del ingreso de los países de la región... Pero el 10% más rico de los hogares tuvo una participación entre el 30 y el 40% de los ingresos... en 1990 el 41% de los hogares estaba bajo la línea de pobreza [en tanto que] 1997, este porcentaje bajó [sólo] al 36%, que era el mismo nivel que existía en 1980, antes de la “década perdida”(CEPAL-CELADE)

Si bien el ritmo de crecimiento disminuyó, la tendencia positiva ha sido constante, incluso en los casos de México y Argentina, que protagonizaron crisis económicas de impacto global durante este periodo, las caídas han sido (aunque profundas) relativamente breves, lo que permite hablar de una recuperación macroeconómica.



Fuente: CEPAL/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

CELADE. [en línea]<http://celade.cepal.org/cgibin/RpWebEngine.exe/>

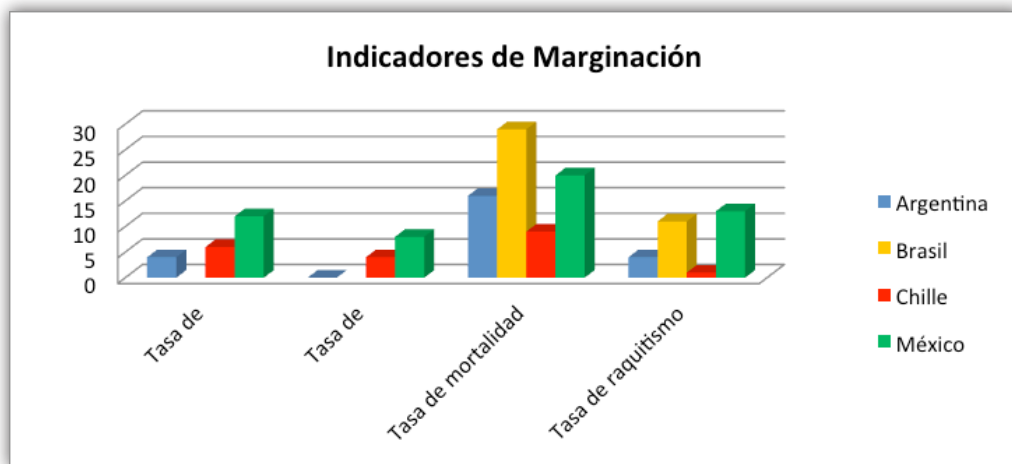
PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=ELCAIRO&MAIN=WebServerMain.inl (Elaboración Propia).

Chile inicia desde 1985 un periodo sostenido de crecimiento durante el cual prácticamente logró triplicar el PIB *per cápita* en 23 años. México recorrió un tramo similar en las tres décadas que van de 1950 a 1980; luego sobrevino un periodo de estancamiento de 25 años, tras el cual la estabilidad comienza a reflejarse en un modesto crecimiento.

Lo mismo ocurre con Brasil, donde el estancamiento se registró con un PIB *per cápita* entre los 4 y los 5 mil dólares anuales por habitante a partir de 1990.

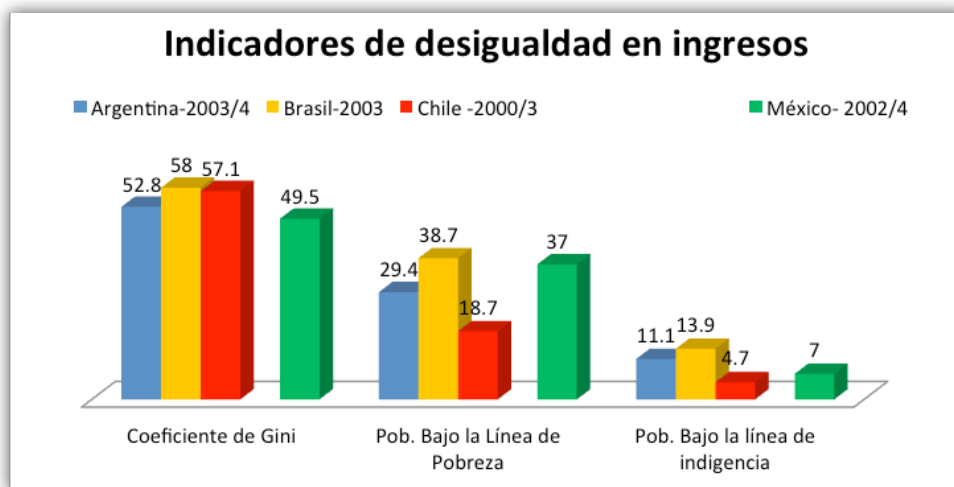
ANEXO 6. INDICADORES DE MARGINACIÓN

Latinoamérica es, en sí misma, la región con mayores desigualdades socioeconómicas del planeta y donde la educación representa, al mismo tiempo, una oportunidad y una amenaza frente a éste reto. Una educación pública suficiente, inclusiva, pertinente y de calidad, es una vía consistente para avanzar en la superación de dicha condición; lo contrario, contribuiría y ha contribuido a incrementar la brecha de la desigualdad en muchos de nuestros países. De manera que la educación pública es fundamental, pero su calidad es determinante, particularmente en escenarios de polarización social, donde la educación pública –y, eventualmente, su capacidad transformadora– resulta indispensable para modelar la sociedad, sus relaciones y oportunidades de desarrollo. Enseguida, se aprecian tres indicadores sobre la desigualdad y concentración del ingreso: el índice de Gini, la línea de pobreza y la línea de indigencia⁶⁰.



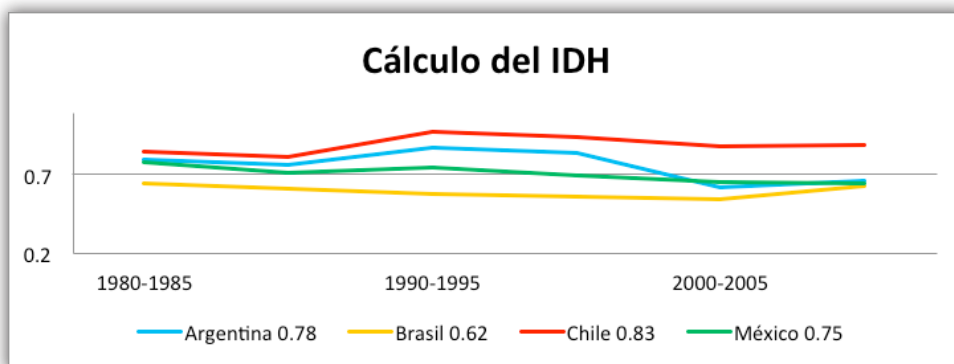
Fuente. CEPAL – CEPALSTAT/ ESTADÍSTICAS E INDICADORESSOCIALES/ Educación. En Panorámica regional: América Latina y el Caribe. 2009. UNESCO [en línea]<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>.

⁶⁰ El índice de Gini, indicador que se utiliza con mayor frecuencia para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, toma un valor mínimo de 0 (máxima igualdad) y un máximo de 1 (máxima desigualdad). El indicador de “pobreza” se refiere las personas cuyos ingresos son insuficientes para cubrir una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, pero sí tienen acceso a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos; las personas en situación de indigencia, aunque ocupan todos sus ingresos en cubrir sus necesidades de alimento no logran satisfacerlas y carecen de otros servicios sociales. ECLAC. Panorama social de América Latina (2007: 61).



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Y Panorama social de América Latina [en línea]http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Version Completa.pdf. 2007. (Elaboración propia).

Los datos cercanos a 100 (o a uno) en el índice de Gini indican la concentración del ingreso en un solo sector de la población. En la región el nivel más bajo de este indicador, y por tanto el más igualitario, se registró en las Islas Vírgenes con 23 puntos, y el más alto en Haití con 65, de manera que se trata de niveles altos, donde sólo México aparece por debajo del promedio de la región. Prácticamente todos los países de la muestra, con la notable excepción de Chile, tienen al menos a un tercio de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza.



Fuente: Méndez Delgado y Feijoó, Llieto, *Comparación internacional. El IDH para 20 países Latinoamericanos (198 – 2005)* en Observatorio de eúm. 30. [en línea]www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/emd-idhal.doc.

Si bien el IDH representa un indicador controvertido, entre otras razones por la constante modificación de sus componentes, en este caso se toma como base el cálculo ajustado realizado por Méndez Delgado y Lloreto Fleijóo (Méndez Delgado, E. y Feijóo, L. 2004), donde se comparan sólo indicadores homogéneos en un análisis que abarca 25 años: 1) Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más; 2) Esperanza de vida; 3) Tasa de mortalidad infantil; y 4) Crecimiento del PIB por habitante.

A partir de estos indicadores se busca inferir la evolución de tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: a) una vida larga y saludable; b) la adquisición de conocimientos; y c) acceso a recursos para alcanzar un nivel de vida decoroso.

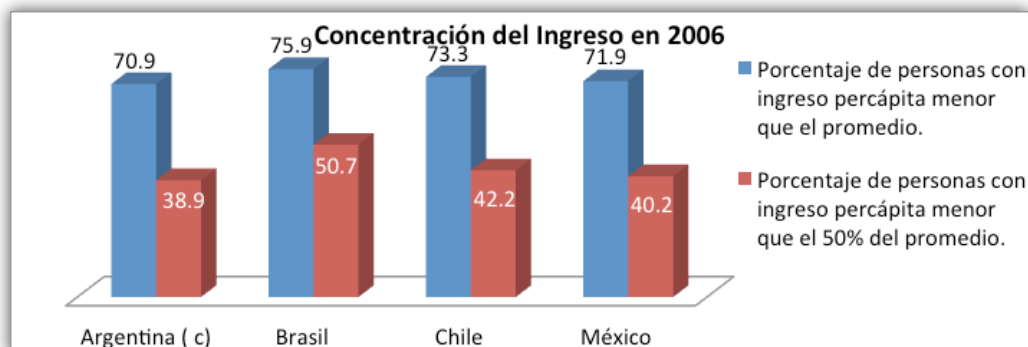
Teniendo en cuenta que los valores, máximo y mínimo del IDH se reducen a una escala de entre 0 y 1, donde 1 indica el nivel más alto de desarrollo, el Panorama Social de América Latina 2007 y considerando que durante 2006, el valor promedio de este indicador en la región fue de 0.63, elabora una clasificación donde los países de la muestra se ubican de la siguiente forma: i) Mayor nivel de desarrollo, Chile, 0.90; ii) Nivel medio de desarrollo, Argentina, 0.75 y México, 0.71; iii) Bajo nivel de desarrollo, Brasil, 0.58 (ONU/CEPAL, 2010).

Para objetivar este proceso la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolló un estudio sobre “brechas sociales” que buscan poner en evidencia:

Las distancias y carencias socioeconómicas que se expresan en la privación, para determinados grupos de población, del acceso a derechos básicos y de las oportunidades para desarrollar plenamente sus capacidades [...] se definen en función de dos indicadores: 1) el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, lo cual es denominado ‘brecha absoluta’; y, 2) la razón de ingresos entre los quintiles más ricos y más pobres de la distribución, lo que se denomina “brecha relativa” (Feres, J.C. 2010).

A partir de esta consideración, la CEPAL construyó una clasificación de los países de América Latina de acuerdo a las brechas (Altas, Medias o Bajas) que presentan a partir del porcentaje de población que se ubica por debajo de la línea de pobreza y de la razón entre quintiles de ingreso⁶¹. Lo que habla de la concentración del ingreso que se acentuó en los años de crisis y continúa ocurriendo aún en el periodo de relativa recuperación.

⁶¹ Mide la relación entre ingreso medio *per cápita* del 20% más rico de los hogares (quintil 5) con el 20% de los hogares más pobres (quintil 1).

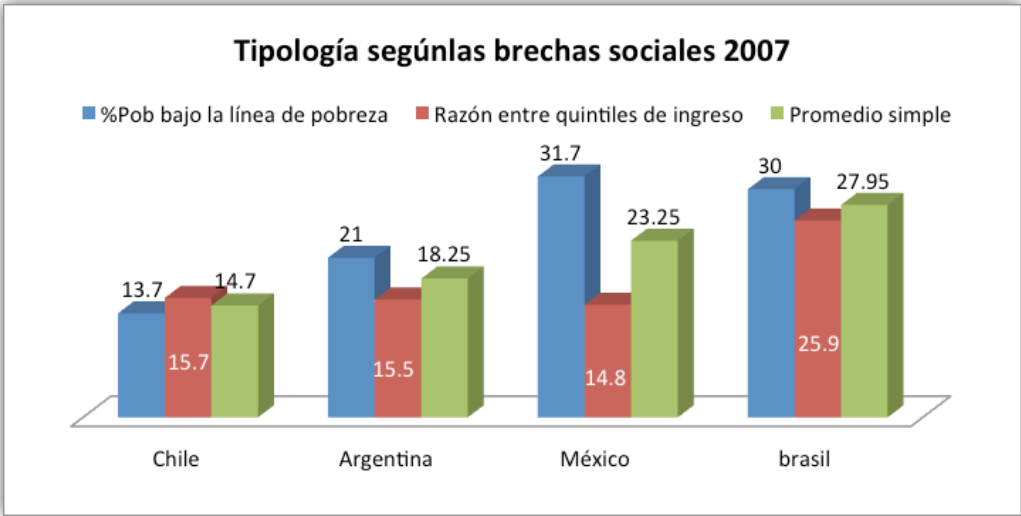


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Gran Buenos Aires. Desde el año 2001 el diseño muestra de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.

La dispersión máxima entre los países comparados del indicador que se refiere al porcentaje de personas con ingresos menores al promedio es de 2.68% con relación a la media (73.58%), lo que habla de cierta homogeneidad en la concentración del ingreso en los países comparados, donde aproximadamente la cuarta parte de la población concentra la mitad del ingreso.

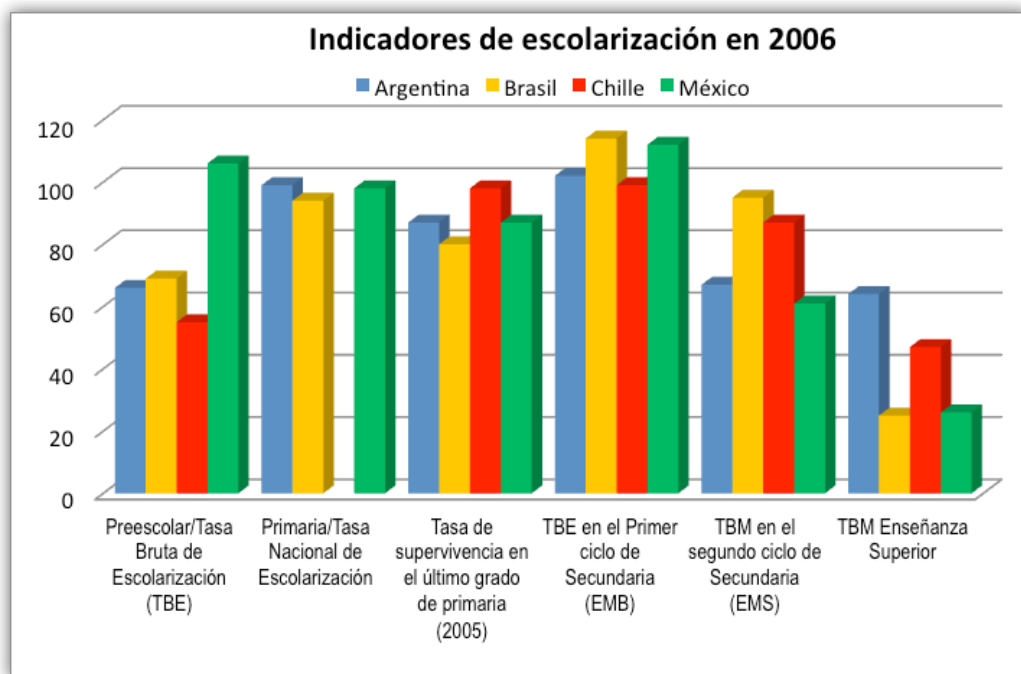
Por otra parte, el comportamiento del indicador referido a la población cuyo ingreso es menor al que obtiene la mitad del ingreso promedio, habla de diferencias importantes en la pobreza relativa, “por desigualdad”, dado que la variación con relación a la media (44.14) tiene una desviación máxima de 6.56% en el caso de Brasil en el nivel superior y de 5.24 para Argentina en el nivel inferior, por lo que entre ellos hay una separación de 11.8%.; en tanto que en México y Chile el 40% de la población se ubica con una diferencia de 2% entre ellos, lo cual llama la atención dado las diferencias que presentan ambos países en la mayoría de los rubros analizados anteriormente y, desde luego, por sus condiciones estructurales y su historia.

En México poco más de la tercera parte de la población está por debajo de la línea de pobreza pero la población que se ubica por debajo del último cuartil es la menor de la muestra, lo que indicaría que, efectivamente, la pobreza extrema se ha reducido proporcionalmente de manera significativa en los años recientes. Así, las brechas sociales en los países de la muestra descubren, a un tiempo, agrupamientos previsibles y sorprendentes.



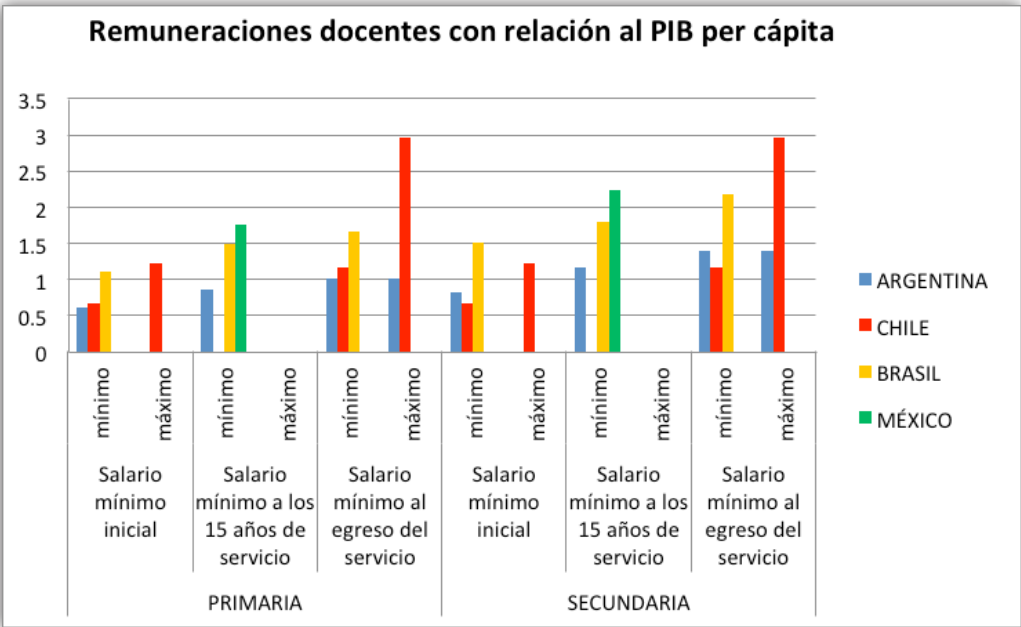
Fuente: CEPAL, a partir de base de datos de indicadores de cohesión social, [en línea]<<http://webside.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>>.

ANEXO 7. COBERTURA



Fuente. CEPAL–CEPALSTAT/ ESTADÍSTICAS E INDICADORESSOCIALES/ Educación. En Panorámica regional: América Latina y el Caribe. 2009. UNESCO.
[en línea]<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001784/178428s.pdf>.

ANEXO 8. CONTEXTO DEL TRABAJO DOCENTE

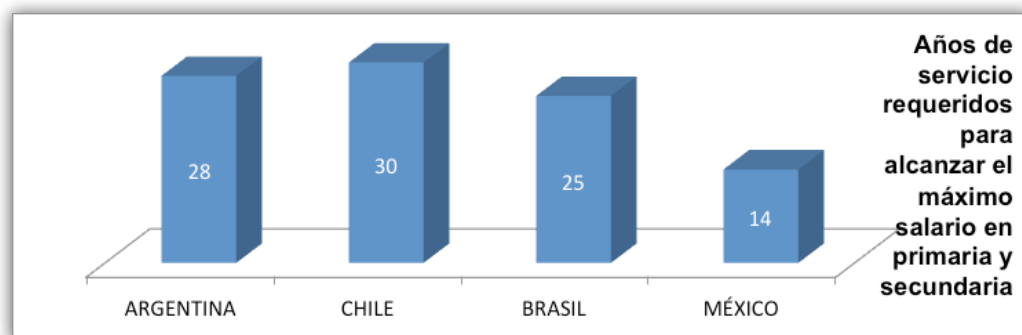


Fuente UNESCO, 2006 (Elaboración Propia).

Salario anual en instituciones Públicas, mínimos y máximos 2009. (Dls)										
	Primary education			Lowersecondary education				Uppersecondary education		
	Salary			Salary			Years-to top	Salary		
	Initial	15 years	Maximum	Initial	15 years	Maximum	salary	Initial	15 years	Maximum
Argentina	13 768	17 041	20 657	11 231	14 852	18 015	25	11 231	14 852	18 015
Chile	17 820	23 411	30 866	17 820	23 411	30 866	30	17 941	24 820	32 665
Brazil	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
México	14 302	18 621	30 602	18 446	23 854	39 085	14	..	..	..

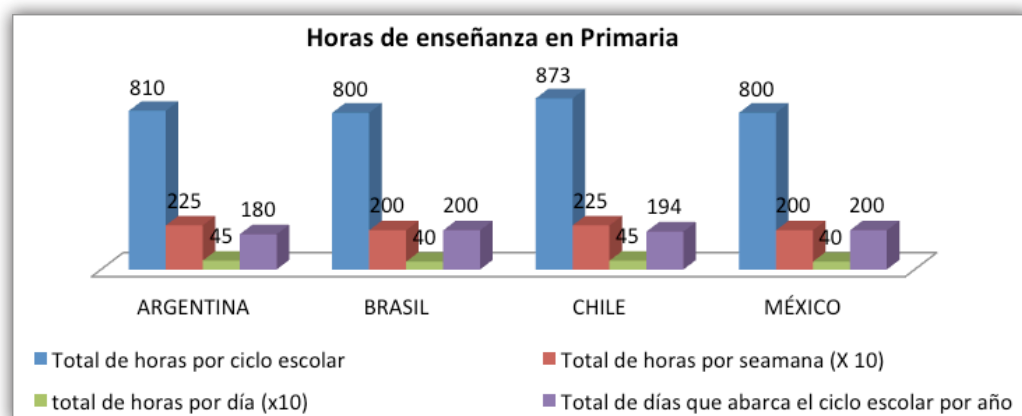
Fuente: OCDE, [en línea]Education at a Glance 2009: OECD Indicators - OECD 2009.

Los datos de México son engañosos ya que no toman en cuenta los incentivos que económicos que ofrece Carrera Magisterial a los profesores que cumplen los requisitos para ingresar al programa y ganan los respectivos concursos. Carrera ubica el ingreso de estos maestros muy por encima de estos promedios en sus categorías más altas; sin embargo, sólo una pequeña parte de los maestros se encuentran en ellas.

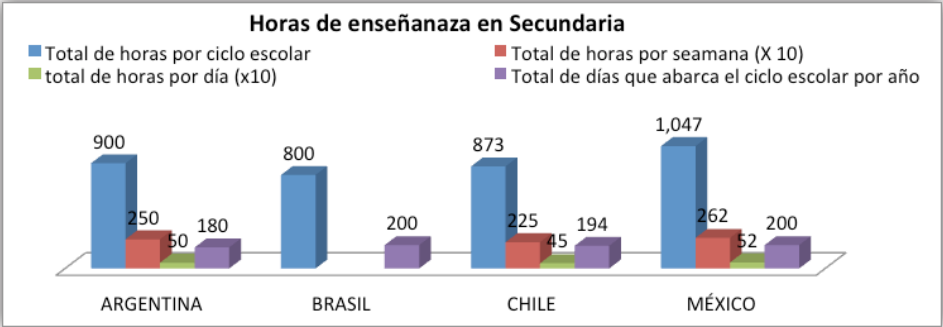


Fuente UNESCO, 2006. (Elaboración Propia).

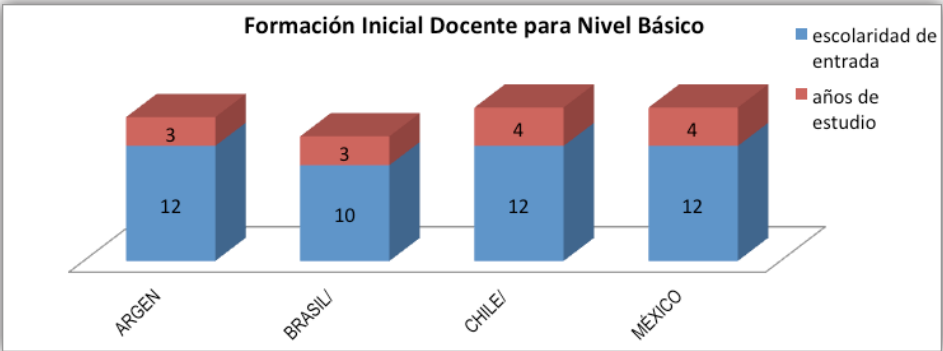
Los profesores de secundaria a pesar de tener un mayor ingreso, presentan un panorama menos homogéneo, ya que muchos de ellos no cuentan con las horas suficientes para dedicarse por completo al trabajo docente, o bien no pueden hacerlo en una sola escuela.



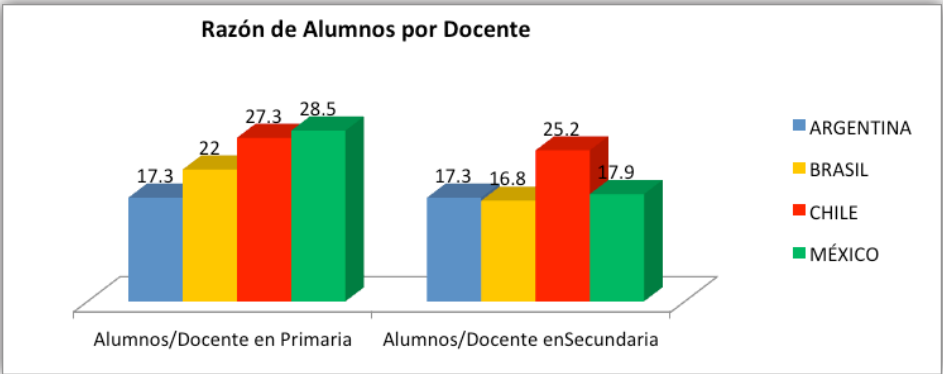
Fuente UNESCO, 2006. Los datos de Brasil y México por semana y por día son estimados (Elaboración Propia).



Fuente UNESCO, 2006. Los datos de Brasil y México por semana y por día son estimados y varían por cada modalidad Fuente (Elaboración Propia).

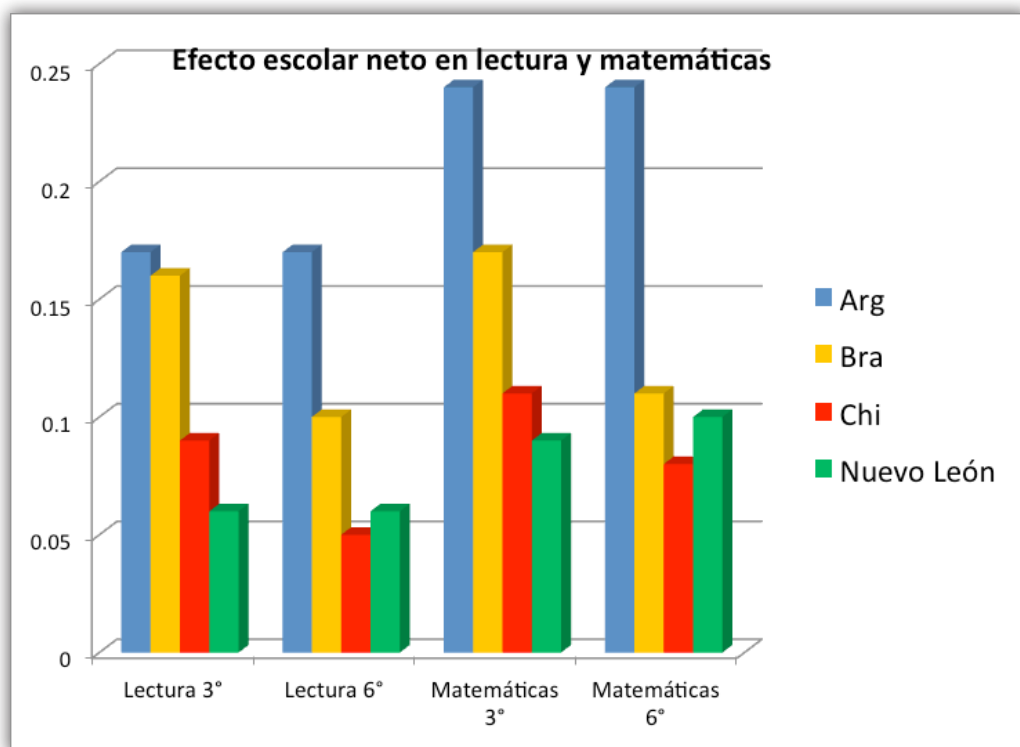


Fuente: Avalos Bearice, 2000. [En línea] <[http://facultaddeeducacion.es/31176/Avalos,%20Beatrice%20\(2000\).%20Desarrollo%20profesional%20de%20los%20Docentes.pdf](http://facultaddeeducacion.es/31176/Avalos,%20Beatrice%20(2000).%20Desarrollo%20profesional%20de%20los%20Docentes.pdf)> (Elaboración propia).



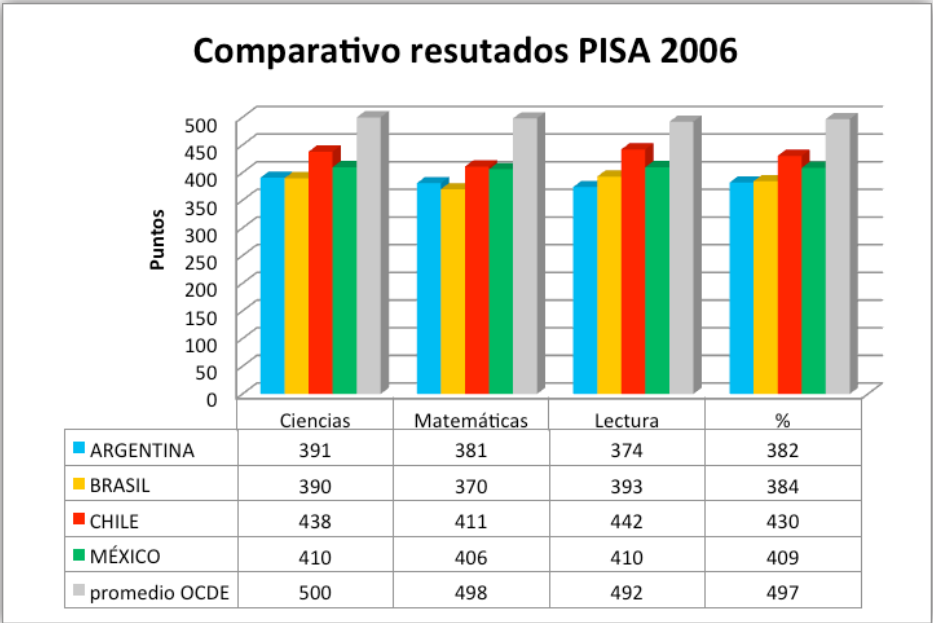
Fuente UNESCO, 2006 (Elaboración Propia).

ANEXO 9. EFECTO ESCOLAR NETO

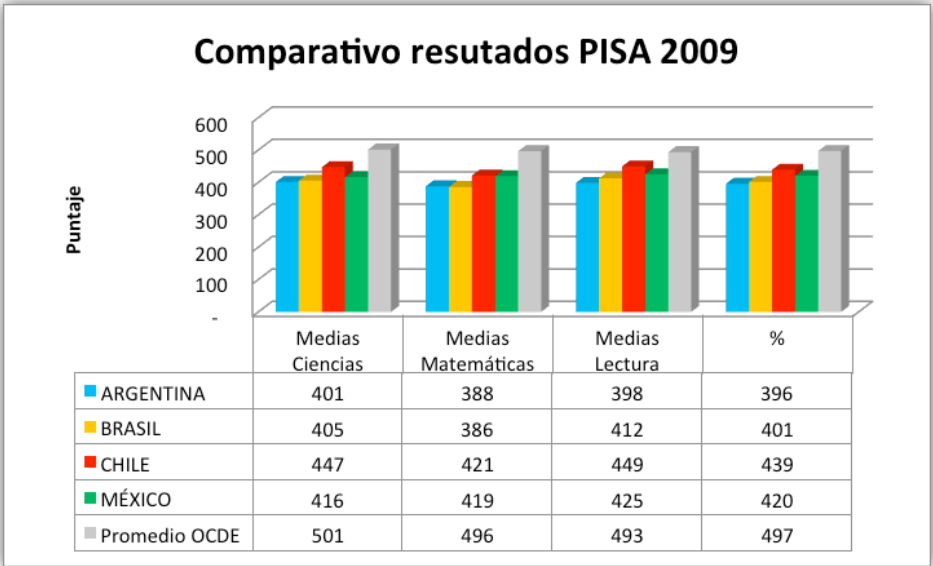


Fuente. Treviño, Ernesto, *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. (OREALC/UNESCO Santiago) y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación–LLECE. Santiago, Chile, 2010 (Elaboración propia).

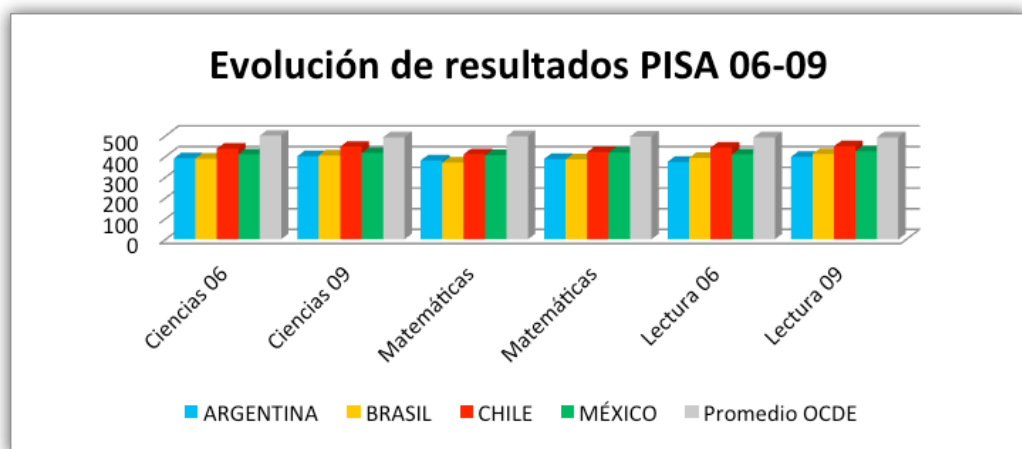
ANEXO 10. RESULTADOS DE PISA



Fuente. Ministerio de educación de Chile [en línea] www.mec.es/multimedia.



Fuente. [en línea] www.mec.es/multimedia.



Fuente. [en línea] www.mec.es/multimedia.

ANEXO 11. REFORMA DE CARRERA MAGISTERIAL

Porcentajes máximos posibles en la fórmula anterior:

- Antigüedad hasta 10
- Grado académico hasta 15
- Preparación profesional hasta 28
- Cursos de actualización y superación profesional hasta 17
- Desempeño profesional hasta 10
- Aprovechamiento escolar –desempeño escolar o apoyo educativo para la segunda y tercera vertiente– hasta 20

Porcentajes en la Nueva Fórmula

Factores	1ª Vertiente	2ª Vertiente	3ª Vertiente
Aprovechamiento escolar (Evaluación de los alumnos)	50 Resultado del logro educativo de sus alumnos	40 Resultado del logro educativo de los alumnos de su escuela (directores), de su zona escolar (inspectores o equivalentes) o de su sector escolar (jefes de sector o su equivalente), según sea el caso.	30 Ponderación por nivel y modalidad de los resultados del logro educativo de los alumnos de los docentes participantes en el programa de la zona, sector o entidad, según corresponda (docentes con funciones de apoyo Técnico Pedagógico).
Formación continua	20	20	20
Actividades cocurriculares Desarrollados a partir del Plan Anual de Trabajo de la escuela, que conocerá y acompañará el Consejo Escolar de Participación Social, y que serán evaluadas por el Consejo Técnico Escolar y comunicadas al Consejo Escolar Referido.	20 De la escuela	20 Promedio por escuela (Directores), zona (Inspectores o equivalente) o sector (Jefes de sector o su equivalente), según sea su caso.	20 Actividades de acompañamiento de docentes de la primera o segunda vertiente
Preparación profesional (Examen a los docentes)	5	5	5
Antigüedad	5	5	5
Gestión escolar	**	10 Acciones establecidas en manuales de operación directamente relacionadas con la asesoría supervisión seguimiento y apoyo de los docentes a su cargo	**
Apoyo educativo	**	**	20 Acciones de investigación actualización y elaboración de materiales que contribuyan al mejoramiento de los procesos y procedimientos de enseñanza-aprendizaje
TOTAL	100	100	100

Aprovechamiento Escolar: Le corresponden hasta 50 puntos de la evaluación global. Es la evaluación de los aprendizajes que los alumnos han obtenido en su grado o asignatura. Actualmente se lleva a cabo con la prueba ENLACE y con pruebas matriciales. A los docentes que participen en el programa y desempeñen niveles o modalidades educativas cuyos alumnos aún no se evalúan con pruebas objetivas, el puntaje se les otorgará con la ponderación de los resultados que obtengan en el Factor Preparación Profesional.

Formación Continua: Le corresponden hasta 20 puntos de la evaluación global. Es la actualización, capacitación y superación profesional programada para cada docente de acuerdo a los diagnósticos de la evaluación de los alumnos y del Factor de Preparación Profesional. Se acreditará a través de los cursos de formación continua que integrarán trayectorias formativas para lograr diplomados, especializaciones y posgrados, y fortalecer los conocimientos, habilidades y competencias que requieren los docentes, directivos, supervisores y asesores técnico pedagógicos para el desarrollo de su trabajo.

Actividades Co curriculares: Le corresponden hasta 20 puntos de la evaluación global. Son las acciones extra clase y extra horario para el fortalecimiento de los aprendizajes de los alumnos, promover comunidades educativas seguras, prevenir las adicciones, fomentar la lectura, para el cambio del nivel educativo, estimular la convivencia respetuosa y equitativa entre pares, propiciar un clima que favorezca el desarrollo del proceso aprendizaje y colaborar en la formación de actitudes para la integración social, entre otras.

Preparación Profesional: Le corresponden hasta 5 puntos de la evaluación global. Son las habilidades, conocimientos, capacidades y competencias que requiere el docente para desarrollar su función para el nivel, modalidad, grado o asignatura en que se desempeña. Se valorará por medio de un instrumento objetivo.

Antigüedad: Le corresponden hasta 5 puntos de la evaluación global. Es la experiencia profesional acumulada a través de los años desempeñados como docente frente a grupo, así como en actividades técnico pedagógicas en Educación Básica Pública.

Gestión Escolar (2ª vertiente)

Le corresponden hasta 10 puntos de la evaluación global. Son las actividades inherentes a las funciones del personal directivo y de supervisión, establecidas en los manuales de operación correspondientes, mediante las cuales se propicia el desarrollo adecuado del proceso Enseñanza- Aprendizaje.

Apoyo educativo (3ª vertiente). Le corresponden hasta 20 puntos de la evaluación

global. Se refiere a las acciones, investigación, asesoría, elaboración de materiales y de actualización que contribuyan al mejoramiento de los procesos y procedimientos de E-A realizadas en su ámbito de trabajo (escuela, zona, sector, nivel o modalidades educativas).

Para los docentes en actividades técnico-pedagógicas: Impartirán cursos, diseñarán materiales y/o asesorarán a los docentes por medio de la participación directa en los planteles escolares, zonas y sectores según corresponda, deberán elaborar y desarrollar el PATCM. No se modifican los años de permanencia para promoverse a un nivel superior de estímulo.

FORMAS DE EVALUARSE EN CM

I. Cada año: los resultados obtenidos se promediarán entre los dos, tres o cuatro años de acuerdo con la permanencia requerida para cada nivel de estímulo.

II. Una sola vez: al término del periodo de dos, tres o cuatro años, de acuerdo con la permanencia mínima requerida para cada nivel de estímulo.

III. La evaluación global obtenida: definirá la incorporación o promoción de acuerdo al punto de corte correspondiente.

CONDICIONES PARA LA PERMANENCIA: Todos los docentes conservarán el nivel de estímulo que ostenten, mismo que será inafectable, así como la permanencia acumulada. Los puntajes obtenidos hasta la VIGÉSIMA ETAPA pierden su vigencia, porque no es comparable el sistema de evaluación del 1998 con el de la presente Reforma.

Para conservar el nivel de estímulo será necesario un puntaje mínimo de 70: esta norma, sólo aplica para las incorporaciones o promociones que se obtengan a partir de la etapa XXI (2011-2012). Los docentes que ya tienen algún nivel de estímulo y accedieron antes de esta etapa, la disposición aplicará sólo si participan para obtener una promoción a partir de la etapa señalada. Los docentes que no obtengan los 70 puntos como mínimo, contarán con la opción de inscribirse a un programa personalizado de capacitación, actualización y superación profesional en las áreas de oportunidad detectadas

Concluido el programa personalizado: Podrán participar en la siguiente etapa para obtener el puntaje mínimo de 70 y conservar el nivel de estímulo o promoverse si su puntuación global está dentro de los puntos de corte.

PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS NUEVOS LINEAMIENTOS

Los docentes deben considerar para efectos de promoción lo siguiente:

- 1.- Quienes hayan cubierto la permanencia en el nivel de estímulo, podrán, si alcanzan los puntajes requeridos, promoverse con su primera evaluación global obtenida en la XXI Etapa.
- 2.- A quienes le falte un año para completar la permanencia requerida en el nivel de estímulo, podrán, si alcanzan los puntajes requeridos, promoverse con su primera evaluación global obtenida en la XXI Etapa.
- 3.- Quienes requieren de dos años para completar la permanencia en el nivel de estímulo, podrán promoverse con una sola evaluación global al completar los años mínimos de permanencia o bien con el promedio de dos años (por ser las únicas con que contará).

A partir de la nueva normativa, los docentes que cumplan la permanencia mínima y no logren la promoción, deberán:

- 1.-Para mantener el nivel de estímulo tendrán que seguir evaluándose en cada etapa y obtener, como mínimo, 70 puntos en la evaluación global.
- 2.- Si en la segunda oportunidad no se evalúan, ni promueven, ni obtienen el puntaje mínimo de 70, descenderán de nivel, y si están en la “A” se ubicarán en la plaza Inicial.
- 3.-Los docentes que se reubiquen en la plaza inicial podrán seguir evaluándose; cuando obtengan el puntaje global requerido en los puntos de corte reingresarán al Programa.
- 4.-Los docentes que descendieron de nivel podrán seguir evaluándose hasta que obtengan el puntaje requerido en los puntos de corte, para acceder al inmediato superior, sin necesidad de acumular nueva permanencia.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis Fernando. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANDERE, Eduardo. (2003). *La Educación en México: Un fracaso monumental, ¿está en riesgo México?* México: Planeta

_____. (2006). *México Sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*. México: Planeta

BARBER, Michael y MOURSHED, Mona. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. (1995). Política pública y desarrollo, en Massé Narváez Carlos Eduardo y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coordinadores), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal*. (pp 51-82) México Colegio Mexiquense: Universidad Autónoma del Estado de México.

BERTALANFFY, Ludwig Von. (1989). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl. (1981). Origen de la Educación Pública en México. En Solana Fernando. (coord.). *Historia de la educación Pública en México*. (pp. 17-32). México: Fondo de Cultura Económica:

BRUNNER, Jerome y Peña, Carlos, (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales

BURKI, Shahid. Javed y PERRY, Guillermo Eduardo. (1998). *Más Allá Del Consenso De Washington: La Hora de La Reforma Institucional*. Washington D.C: Banco Mundial

CONSTANS, Montse, (2008). Los sistemas educativos en Iberoamérica desde la perspectiva de la equidad y la excelencia. Análisis a partir del proyecto PISA y otros indicadores del sistema educativo. En Juan Eduardo García Huidobro, Vicent Dupriez, y Guadalupe. Francia. (Coord.) *Políticas Educativas en América Latina ¿transición hacia un nuevo paradigma?* (pp 154-170) México: Secretaría de Educación Pública/ Subsecretaría de Educación Básica.

CORRALES, Javier. (1999). *Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas*. Santiago, Chile. Programa de Promoción de la Reforma educativa para América Latina y el Caribe.

DAHL, Robert. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.

ESTEVE, Juan Manuel. (1999). *El paradigma Personal. Influjo del trabajo profesional en la personalidad del educador*. En Vincent Ferrer, y Francisco Ibernón. Formación y Actualización para la función pedagógica. (pp. 131-166) Madrid: Editores. Síntesis.

_____. (2003). *El malestar docente*. Barcelona: Paidós.

FONTURA, Joana. (2008). *Los sindicatos docentes y las reformas educativa en América Latina, El caso Brasileño*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer-SOPLA.

GARCÍA- HUIDOBRO, Juan Eduardo; DUPRIEZ, Vicent; y GUADALUPE, Francia. (2008), Políticas para una educación más justa: aportes de investigación. En Juan Eduardo García Huidobro, (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?* (pp 17-32): México: Subsecretaria de Educación Pública.

GIBBONS, Michael. (1997). *La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en la sociedad contemporánea*. Barcelona, España: Ediciones Pomares-Corredor.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (Coord.). (2008). *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, Buenos Aires: ONU-PNUD, Siglo XXI.

GORDILLO, Elba Esther. (2006). *El paseo de las reformas*. México: Planeta.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (Comp.). (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.

HALPERIN DONGHI, Tulio. (1999). *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid, España: Alianza Editorial.

HUNTINGTON, Samuel. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, España: Paidós.

KEMMIS, Stephen, COLE, Peter, SUGGETT, Dahle. (2008). *Hacia una escuela socialmente-crítica: Orientaciones para el currículo y la transición*. España: Nau Llibres

IBERNÓN, Francisco (Coord.) (2004). *La investigación educativa como herramienta de formación del profesorado. Reflexión y experiencias de investigación Educativa*. Barcelona, España: Graó.

LASWELL, Harold. (1951). La orientación hacia las políticas. En. Luis Fernando Aguilar (Ed). *El Estudio de las Políticas Públicas*. (pp 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa

LINDBLOM, Charles. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

LLINAS A. Edgar. (1979). *Revolución, educación y mexicanidad: la búsqueda de la identidad nacional en el pensamiento educativo mexicano*. México: UNAM.

LONGO, Francisco. (2001). *La Reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad*. Washington: Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo

_____. (2003). *La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos*. En: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (8°, 2003 Panamá). Panamá. (pp 7-19). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

LÓPEZ, María Margarita, (2008). *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Konrad Anenauer Stiftung Sople

LOYO, Aurora y MUÑOZ, Aldo. (2001), *La concertación de las políticas educativas: el caso de México*. Honduras: PREAL: Faculta Latinoamericana de Ciencias Sociales

MACHADO, Ana Luisa (Coord.). (2000). *Informe Subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*, UNESCO-OREALC.

MACHINEA, José Luis y SERRA, Narcís. (Eds) (2007). *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB.

MARÍN MARÍN, Álvaro, (2007). *Profesionalización docente y globalización*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

MARTÍNEZ USARRALDE, María. Jesús, (2009). *La Educación en América Latina: Entre la Calidad y la Equidad*. Barcelona, España: Octaedro.

MEDINA VÁSQUEZ, Javier y ORTEGÓN, Edgar. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social (ILPES).

MOCTEZUMA, Esteban (1994). La Educación Pública frente a las nuevas realidades. En Arturo Warman. (Comp.). *La Política Social en México, 1989-1994*. (pp 56-72) México: Fondo de Cultura Económica.

MOYADO ESTRADA, Francisco. (2002) *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. En. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (7º, 2002 Lisboa, Portugal) (pp 1-11), Lisboa: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

OPPENHEIMER, Andrés. (2010) *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las doce claves del futuro*. México: Random House Mondadori

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA Y - OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2007). *Evaluación del desempeño y Carrera profesional docente Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. (2012). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica*. Madrid: CEPAL: OEI.

ORNELAS, Carlos, (1996). *El sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. México: CIDE: Nacional Financiera: Fondo de Cultura Económica.

PARSONS, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Faculta Latinoamericana de Ciencias Sociales

PERRENOUD, Philippe. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar. Invitación al viaje*. Barcelona: Graó: Mexico, Secretaría de Educación Pública

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANTEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN. (2011). *Informe sobre desarrollo humano México, 2011*. México: PNUD

PUIGGRÓS, Adriana, (2001). Educación y poder: los desafíos del próximo siglo. En Carlos Alberto Torres (Comp.). *Paulo Freire y La Agenda De La Educación Latinoamericana En El Siglo XXI*. (pp 9-21). Buenos Aires: CLACSO.

PURYEAR, Jeffrery. (1997). *La educación en América Latina: Problemas y desafíos*. Santiago de Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

TEDESCO, Juan Carlos. (2000). *Educación en la Sociedad del Conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

TENTI FANFANI Emilio. (2011) *Conferencia dictada en el Primer Seminario Internacional de Educación*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

TREJO DELABRE, Raúl. (1990). *Crónica del sindicalismo en México*. México: Siglo XXI.

TREJO, José y MARTÍNEZ, Mario. (Coord.). (2008). *Sistema nacional de formación continua y superación profesional del magisterio*. México: Secretaría de Educación Pública.

TREVIÑO, Ernesto. (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: OREALC-UNESCO: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

TORRES, Rosa María. (1998). *Las competencias cognoscitivas básicas, en Qué y cómo aprender. Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares*. México: Secretaría de Educación Pública. (Biblioteca del Normalista).

VALENTI NIGRINI, Giovana. (2009). Consideraciones sobre la reforma de la educación básica. En Jiménez Edgar (Coord), *Memoria del Seminario Internacional: Reforma integral de la educación básica: un camino necesario*. (pp. 221-232). México: Secretaría de Educación Pública.

VALLIANT, Denise y MARCELO, Carlos. (2001). *Las tareas del Formador*. Málaga: Aljibe

VINCENT, Ferrer e IBERNÓN, Francisco. (1999). *Formación y Actualización para la función pedagógica*. Madrid: Síntesis.

WILLIAMSON, John. (2002). *The Washington Consensus*. Washington: World Bank

ZORRILLA FIERRO, Margarita, (2007). Reforma de la Educación Mexicana ¿Atrapada sin salida? En Edgar Jiménez, (Coord.). *Gobernabilidad y Gestión Educativa*. (pp 182-210) México: Secretaría de Educación Pública.

ZEBADÚA, Emilio, (2007). Gobernar el sistema educativo. En Jiménez, Edgar (Coord.). *Gobernabilidad y Gestión Educativa*. (pp. 243-270). México: Secretaría de Educación Pública.

REVISTA.

ARRIAGA ÁLVAREZ, Emilio, (2003). La teoría de Niklas Luhmann. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 10 (32) 277-312.

AVALOS, Beatrice, Cavada Paula y Sotomayor Carmen. (2010). La Profesión Docente: Temas y Discusiones en la Literatura Internacional. *Estudios Pedagógicos*. 36 (1) 235-263.

BAZÚA, Fernando y Giovana Valenti, (1993). Hacia un enfoque amplio de la política pública. *Revista de Administración Pública*. 84, 25-81.

BRADFORD, Colin, (2004). Más allá del Consenso de Washington ¿y ahora qué? *Paper son the Americas*. Serie Policy, 35 (4) 1-22.

FARREIRA, Leonor y MORAIS, Ana Maria (1998) Os problemas na Aula de Ciências: estudo de aprendizagens individuais e em grupo. *Revista de Educação*. 7(1) 91-106.

GENTILI, Pablo, (2004). Reforma Educativa y luchas docentes en América Latina. *Educación y sociedad*, 25 (89) 1251-1274.

GÓNGORA SOBERANES, Janette y LEYVA, Marco Antonio, (2008). El SNTE en su encrucijada: política o educación. *Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas*. 32, 4-60

LOYO, Aurora, (2001). Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional. *Revista Iberoamericana de Educación*. (25) 65-81.

MÉNDEZ, José Luis, (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas. *Foro internacional*. 33(1) 111-144.

NORIEGA CHÁVEZ, Blanca Margarita, (abril, 1990). La Crisis y la Descentralización Educativa en México. En *Civitas* .1.

PEARCE, Andrew. (1972). Problemas estructurales de sistemas educativos en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. 37(3-4) 319-350.

PUIGGRÓS, Adriana. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad*. 146, 90-101.

REIMERS, Fernando. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 30 (2) 11-42.

REIMERS, Fernando y VILLEGAS-REIMERS, Eleonora. (2006). Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático. *Revista PREALC*. Educación para todos. 2, 90-107

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

LIBROS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Recuperado de <http://www.descargarlibropdf.com/aguiar-villanueva-introduccion-a-las-politicas/>.

ASSAÉL Jenny. e IZUNZA, Jorge.(2008). *La actuación del Colegio de Profesores en Chile*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

Recuperado de http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/libros/colegio_profesores_chile.pdf

ÁVALOS, Beatrice. (2000). *Desarrollo Profesional de los Docentes: Proyectando Desde el Presente al Futuro*. Chile: UNESCO/OREALC

Recuperado de

[http://facultaddeeducacion.es/31176/Avalos,%20Beatrice%20\(2000\).%20Desarrollo%20profesional%20de%20los%20Docentes.pdf](http://facultaddeeducacion.es/31176/Avalos,%20Beatrice%20(2000).%20Desarrollo%20profesional%20de%20los%20Docentes.pdf)

BÁRCENA, Alicia. (2010) *Brechas sociales en América Latina. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia CEPAL.

Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3.pdf>

BRASLAVSKY, Cecilia. (2004). *Diez factores para una educación de calidad para todos en el en el Siglo XXI, Documento Básico. XIX. Semana Monográfica de la Educación, Educación de Calidad para todos: Iniciativas Iberoamericanas*. Madrid, España: Fundación Santillana.

Recuperado de

http://www.oei.es/reformaseducativas/diez_factores_educacion_calidad_siglo_xxi_braslavsky.pdf

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. (2000). *Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990; y XII Censo General de Población y Vivienda*. México.

Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa232007.pdf>

_____. (2008). *Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*. Comité Especial sobre Población y Desarrollo .XXXII. Periodo de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2008/02cepal.pdf>

DELICH, Andrés y SAVRANSKY, Natalí. (2007). *Latinoamérica: El debate educativo en la producción legislativa regional (2000-2007)*. Argentina: Centro de Estudios en Políticas Públicas. – Konrad Adenauer
Recuperado de <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/01/Latinoamerica-El-debate-educativo-en-la-producci%C3%B3n-legislativa-regional-2000-2007.pdf>.

DELORS, Jacques. (1996) *La educación encierra un tesoro*. Francia: Organización de las Naciones Unidas.
Recuperado de www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF.

FAZIO, Hugo. (2006). *La rebelión de los pingüinos y los amarres de Pinochet*. Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez -Archivo Chile.
Recuperado de http://www.archivochile.com/edu/doc_analit/est_doc_analit00034.pdf.

FERES, Juan Carlos. (2010). *América Latina frente al espejo. Dimensiones subjetivas y objetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*. España: UNU/CEPAL- Ministerio Español de asuntos exteriores y cooperación/Caecid-Latinobarómetro.
Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf>

GONZÁLEZ PARÁS, Natividad, MIZALA Alejandra y ROMAGUERA Pilar (2002). *Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile*. Chile: Centro de Economía Aplicada: Universidad de Chile.
Recuperado de <http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/Caracter%C3%ADsticasFliaPreescolarDesempe%C3%B1oEsc.pdf>.

IAIES, Gustavo (Coord). (2006) *Evaluación de sistemas educativos. México Centro de estudios en políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
Recuperado de <http://www.fundacioncepp.org.ar/wpcontent/uploads/2011/02/M%C3%89XICO-Programa-de-Evaluaci%C3%B3n-de-Sistemas-Educativos.pdf>.

_____. (2006) *Los Sindicatos Docentes En América Latina Documento De Trabajo*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas-Konrad Adenauer Stiftung.

Recuperado de. www.fundacioncepp.prg.ar

_____. (2010) *Competencias docentes: un marco conceptual para su definición*. Argentina: Fundación del Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP).

Recuperado de <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/COMPETENCIAS-DOCENTES-UN-MARCO-PARA-SU-DEFINICI%C3%93N-preliminar.pdf>

IAIES, Gustavo y DE LOS SANTOS, Alejandra. (2010) *Nuevos Docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latin*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas.

Recuperado de www.fundacioncepp.prg.ar

IMBERNÓN, Francisco. (2001) *Claves para una nueva formación del profesorado*. Observatorio Internacional de la Profesión Docente

Recuperado de <http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Formaci%C3%B3%20Permanent/Educaci%C3%B3%20Secundaria/Publicacions/Claves%20para%20una%20nueva%20formacion%20el%20profesorado>.

JIMÉNEZ CABRERA, Edgar. (2007). *Enfoques teóricos para el análisis político, prospectivo y de riesgo*. México: SPI.

Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

JUÁREZ GONZÁLEZ, Leticia. (2006). *Insatisfacción*. Encuesta de Ulises Beltrán y Asoc.

Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&v2print&Article=2099277>.

MIZALA, Alejandra. (2010). *El mercado laboral docente en Chile*. Centro de Economía aplicada y Centro de Investigación Avanzada en Educación. Universidad de Chile.

Recuperado de. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/12/44687177.pdf>

MUÑOZ ARMENTA, Aldo. (2004). *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*.

Recuperado de http://anuario.ajusco.upn.mx/site/static/El_Sindicato_Nacional_de_Trabajadores_de_la_Educacion.doc

NAVARRO, Juan Carlos. (2006) *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Programa de Promoción a la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (Serie PREAL no. 36)

Recuperado de <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%2036.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2010). *Resultados PISA 2009: Resumen Ejecutivo*. OECD

Recuperado de <http://www.eduteka.org/pdfdir/Pisa2009.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*

Recuperado de

<http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>

OLVERA CAMPIRÁN, Maricela. (2002). Evolución Histórica de la Educación Básica a través de los Proyectos Nacionales 1921-1999. *Diccionario de historia de la educación en México*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Recuperado de <http://bibioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulo/sechtm>

PERASSI, Zulma. (2008) *La evaluación en educación: un campo de controversias*. Laboratorio de Alternativas Educativas. Argentina: Laboratorio de Alternativas Educativas

Recuperado de http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos/Libro_La_Eval_En_Educacion.pdf

PERAZZA, Roxana y LEGARRALDE, Martín. (2008). *Los Sindicatos Docentes en América Latina Chile*. Centro de Estudios en Políticas Públicas: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Recuperado de www.fundacioncepp.prg.ar

PEREYRA, Miguel Ángel. *PISA. (2011) UNDER EXAMINATION. Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. (Resumen) Ed. Comparative Education Society in Europe. Sense Publishers.

Recuperado de <https://www.sensepublishers.com/files/9789460917400PR.pdf>

PROGRAMA REGIONAL PARA LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA (2008) *State of teacher educators in latinamerican the caribbean: guaranteeing quality education for all*. UNESCO. Santiago de Chile: PREAL

Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152895e.pdf>

ROGGI, Luis. (1999). *Los cambios en la formación docente en América Latina: una perspectiva comparada*. Eduforum.

Recuperado de <http://www.utdt.edu/eduforum/ensayo9.htm>.

SANTIBÁÑEZ, Lucrecia y MARTÍNEZ, José Felipe. (2006) *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial*. México. RAND EDUCATION-SEP.

Recuperado de

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.pdf

SARAVIA, Luis Miguel y FLORES, Isabel. (2005). *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Perú. Ministerio de Educación de Perú.

Recuperado de

http://disde.minedu.gob.pe/gtz/ProeducaDocs/Publicaciones/Formacion_Maestros_America_Latina.pdf.

SCHMELKES, Sylvia. (1994). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: OEA, PRODEBAS. (Colección INTERAMER, 32)

Recuperado de

<http://www.ctascon.com/Hacia%20una%20mejor%20calidad%20de%20las%20Escuelas.pdf>

SEN, Amartya. (1999). *Invertir en la infancia. Su papel en el desarrollo*. Conferencia dictada en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen%20pobreza%20e%20infancia.htm>

SCHEINVAR, Estela. (2007) *El derecho a la educación en Brasil*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. (Libros FLAPE 4).

Recuperado de www.foro-latino.org.

UTHOFF, Andras y BECCARIA, Luis. (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Recuperado de http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf

VALDÉS, Héctor. (2008) *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: UNESCO-LLECE
Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660s.pdf>

VÁZQUEZ, Silvia Andrea. (2005) *Luchas político-educativas: el lugar de los sindicatos docentes*. Buenos Aires: Secretaría de Educación y Estadísticas de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.
Recuperado de <http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/F.Sindical/LUCHASPOLITICASEDUCATIVAS.pdf>

VEGAS, Emiliana y UMANSKY, Ilana. (2005) *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Banco Mundial.
Recuperado de <http://www.preal.org/Archivos/Programas/Seminarios%20y%20Talleres/Accountability%20Educativa/Documentos%20de%20Referencia/Vegas%20y%20Umansky.pdf>

VENANZI, Augusto. (2003). *Las sociologías de las profesiones y la sociología como profesión: un estudio del papel ocupacional del sociólogo en la administración pública nacional*. Caracas: UCV. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
Recuperado de http://books.google.com/books?id=wpQSH6FAig0C&printsec=frontcover&dq=venanzi,+augusto&hl=es&ei=V520TbKYKM2jtgfoWpDg&sa=X&oi=book_result&ct=bookthumbnail&resnum=2&ved=0CC4Q6wEwAQ#v=onepage&q&f=false

WALLERSTEIN, Immanuel. *Sistema-Mundo y movimientos sociales, lo que viene*. Entrevista. Infoamérica.
Recuperado de http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/wallerstein2.pdf

REVISTAS

AGUERRONDO, Inés. (1999) El Nuevo Paradigma de la Educación para el siglo. Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado de <http://www.oei.es/administracion/aguerrondo.htm>

AVARO, Dante. (Agosto, 2006). La economía del conocimiento y su gestión. *Revista Ciencia y Desarrollo*.

Recuperado de

<http://www.conacyt.mx/comunicacion/revista/198/Articulos/Economiadelconocimiento/Economiadelconocimiento00.htm>

BAZÚA, Fernando. (s.f.) Estado y políticas públicas: algunos aspectos básicos. (SPI).

Recuperado de

http://es.scribd.com/archive/plans?doc=110791468&metadata=%7B%22context%22%3A%22archive_view_restricted%22%2C%22action%22%3A%22download_promo%22%2C%22logged_in%22%3Afalse%2C%22platform%22%3A%22web%22%2C%22page%22%3A%22read%22%7D

CASILDA BÉJAR, Ramón. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. En *Boletín Económico*. ICE. 19-38

Recuperado de

http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

GONZÁLEZ PARÁS, Natividad. (2007). Mentefactura: factor fundamental de las economías *Revista de Administración Pública*. 114, 61-74

Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/114/pr/pr9.pdf>.

IZQUIERDO, Luis, GALÁN ORDAX, José Manuel, SANTOS MARTÍN, José Ignacio y OLMO MARTÍNEZ Ricardo. (2008). Modelado de sistemas complejos mediante simulación basada en agentes y mediante dinámica de sistemas. *Empiria Revista de metodología de Ciencias sociales*. 16, 85-112

Recuperado de http://luis.izqui.org/papers/Izquierdo_Galan_Santos_Olmo_2008.pdf

LONDOÑOHOYOS, Fernando. (2005). El Triunfo Del Neopopulismo en Latinoamérica. *Cuadernos de Pensamiento Político*. Colombia: Fundación para el Análisis y los Estados Sociales. 6, 153-163

Recuperado de www.jstor.org/stable/25596860.

LÓPEZ GUERRA, Susana y FLORES CHÁVEZ, Marcelo. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 8(1) 1-16. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15508106>

MAZZUCA, Fernando. (2002) ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder. Araucaria, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. 4(7) 23-47

Recuperado de http://www-en.us.es/araucaria/nro7/ideas7_3.htm.

MÉNDEZ DELGADO, Elier y FEIJÓO LLORET, María del Carmen. (2004). Comparación Internacional: El Índice de Desarrollo Humano para 20 Países Latinoamericanos (1980-2005). En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. 30.

Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

MIZALA, Alejandra. (2007). La economía política de la reforma educacional en Chile. *Corporación de Estudios para Latinoamérica CPLAN. Serie estudios socio- económicos*: Santiago de Chile. 36

Recuperado de.

<http://www.educahoy.cl/documentos/mizala-%20economia-educacional.pdf>

PALAFOX, Juan. Carlos. (2013) .Los extremos de un Sub-continente: la educación en México y Chile. *AZ, Revista de educación y cultura*. 67.

Recuperado de www.educacionyculturaaz.com.

POBLETE VÁSQUEZ, Mario Eduardo. (2006). Populismo Latinoamericano: Una Perspectiva Comparada. *Ciencias Sociales. Online*. 2(3)

Recuperado de http://www.uvm.cl/csonline/2006_3/pdf/populismo%20comparado.pdf.

RAMA, Claudio (2009). La tendencia a la masificación. De la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. 50

Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie50a09.pdf>>

RAMÍREZ ROSALES, Victoria. (2009) El normalismo: proyectos, procesos, instituciones y actores. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. 1(2).

Recuperado de <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/57>

SANTIBAÑEZ, Lucrecia (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 13(37) 81-105.

Recuperado de <http://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC03&sub=SBB&criterio=ART37014>

STOKER, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50(155) 17-28

Recuperado de <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>>.

TENTI FANFANI, Emilio. (2007). Consideraciones Sociológicas Sobre La Profesionalización Docente. *Educación y Sociedad*. 28(99) 335-353.

Recuperado de <http://www.Cedes.Unicamp.Br>.

SITIOS WEB

Alianza por la Calidad de la Educación. Secretaría de Educación Pública

Recuperado de <http://alianza.sep.gob.mx/start.php?act=cinco>

Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica. (AMED)

Recuperado de www.amet.org.ar

Confederación de Educadores Argentinos (CEARG)

Recuperado de <http://www.cearg.org.ar>

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – (CNTE)

Recuperado de

http://www.cnte.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=110

Corporación Latinobarómetro

Recuperado de www.latinobarometro.org

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>

Ministerio de Educación Cultura y Deporte de España

Recuperado de www.mec.es

Observatorio de la Economía Latinoamericana

Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Obra Social de Docentes Privados (OSDOP)

Recuperado de <http://www.osdop.org.ar>

Obra Social para la Actividad Docente (OSPLA)

Recuperado de <http://www.osplad.org.ar>

Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo.

Recuperado de <http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef/index.htm>

Unión de Docentes Argentinos. UDA

Recuperado de <http://www.sindicatouda.com.ar>

LEGISLACIÓN

ARGENTINA.

Argentina. *Constitución de la Nación: (2004)* - Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación: Biblioteca del Congreso de la Nación

Argentina. Ley n° 26.206 . *Ley de educación nacional*.

Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10579.html>

Argentina. Ley 10579. *Estatuto Docente*

Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10579.html>

BRASIL

Brasil. *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional*.

Recuperado de http://www.oei.es/quipu/brasil/Lei_Diretrizes_9394.pdf

Brasil. República Federativa de Brasil/ Federative Republic of Brazil. *Constitución Política de 1988*

Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>

CHILE

Chile. Colegio de Profesores de Chile (1991). *Estatuto Docente*.

Recuperado de http://www.oei.es/quipu/chile/Estatuto_Profesores.pdf

Chile. *Constitución Política de la República de Chile* (2005).

Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf

Chile. *Reglamento de evaluación docente* (2004). Decreto N° 192 de Educación del 30 de agosto de publicado en Diario Oficial el 11 de junio de 2005.

Recuperado de http://www.docentemas.cl/docs/marco_legal/ReglamentoEvaluacionDocente.pdf

Chile. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2006) Ley núm 20.158. *Establece Diversos Beneficios para Profesionales de la Educación y Modifica Distintos Cuerpos Legales*

Recuperado de <http://www.leychile.cl/N?i=256863&f=2006-12-29&p=>

MÉXICO

México. Comisión Nacional SNTE. (2011). *Lineamientos Generales*. Programa Nacional de Carrera Magisterial.

Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/>

México. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. *Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional*

Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/113/65.htm>

México. Ley General de Educación. (1992). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993

Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_general_educacion.htm

México. Secretaría de Educación Pública. (2011). *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación básica*. México: SEP

Recuperado de http://educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/02/SEP-Acuerdo_592-Articulacio%CC%81n-Educacio%CC%81n-Ba%CC%81sica.pdf

Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática:
Argentina, Brasil, Chile y México, se terminó de imprimir en agosto 2015 en la ciudad de Tuxtla
Gutiérrez, Chiapas, con un tiraje de 1000 ejemplares.